DER BAURECHTLICHE VERUNSTALTUNGSBEGRIFF BEI DEN ANLAGEN DER AUSSENWERBUNG

Inaugural - Dissertation

der Juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen - Nürnberg

vorgelegt von

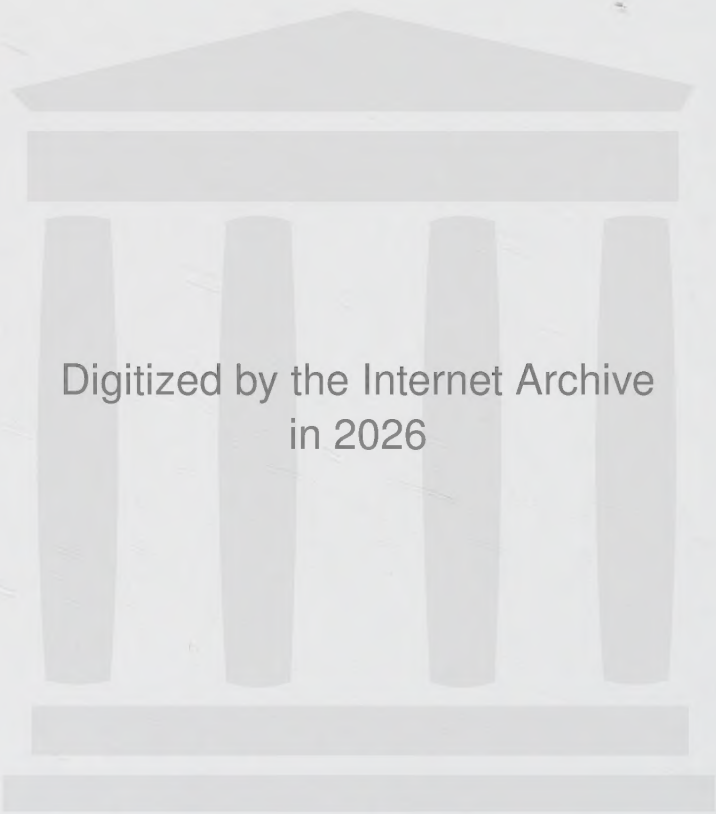
Gerhard Engelmann

aus Nürnberg

DER BAURECHTLICHE VERWIRKUNGSGRUND BEI DEN ANLAGEN DER AUSSENWERBUNG

Inaugural-Dissertation
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg

vorgelegt von
Gerhard Engelmann
aus Nürnberg


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41538124_0004

DER BAURECHTLICHE VERUNSTALTUNGSBEGRIFF BEI DEN ANLAGEN DER AUSSENWERBUNG

Inaugural - Dissertation

der Juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen - Nürnberg

vorgelegt von

Gerhard Engelmann

aus Nürnberg

REFERENT: PROF. DR. RICHARD BARTLSPERGER
DEKAN: PROF. DR. HELMUT LECHELER
TAG DER MÜNDLICHEN PRÜFUNG: 19.02.1986

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IX
LITERATURVERZEICHNIS	XIII
A. EINLEITUNG	1
B. DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DES VERUNSTALTUNGSBEGRIFFES UND DES RECHTS DER AUßENWERBUNG	7
I. Rechtsquellen, geschichtliche Entwicklung des Baugestaltungsrechts und das Entstehen der Verunstaltungsgesetze	7
1. Die vorabsolutistische Zeit	7
2. Der Polizeistaat des Absolutismus	8
3. Das Zeitalter der Aufklärung bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts	9
a) Preußisches Allgemeines Landrecht (PrALR) von 1794	10
aa) Der Begriff der groben Verunstaltung in § 66 I 8 PrALR	10
bb) Das "Kreuzbergurteil" des PrOVG vom 14.6.1882	11
b) Verunstaltungsnormen in den anderen deutschen Staaten	13
c) Das Polizeistrafgesetzbuch für Bayern vom 10.11.1861	14
d) Der Begriff der Verschönerung in Art. 101 Abs. 3 Polizeistrafgesetzbuch für Bayern	15
e) Das preußische Fluchtliniengesetz vom 2.7.1875	15
4. Das 20. Jahrhundert bis zur Weimarer Republik	16
a) Das preußische Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2.6.1902	17
b) Der Begriff der Verunzierung	18
c) Das preußische Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragender Gegenden vom 15.6.1907	18
d) Der Begriff der Beeinträchtigung in § 2 des Verunstaltungsgesetzes vom 15.6.1907	19
e) Das preußische Wohnungsgesetz vom 28.3.1918	20

5. Die nationalsozialistische Zeit 21

a) Die Baugestaltungsverordnung vom 10.11.1936 21

aa) Ermächtigungsgrundlagen 21

bb) Die drei positiven Gestaltungsanforderungen der Baugestaltungsverordnung 22

b) Weitere gesetzliche Beschränkungen der Außenwerbung in der Zeit des Nationalsozialismus 23

6. Rechtsentwicklungen nach dem zweiten Weltkrieg 24

a) Die Baugestaltungsverordnung als nationalsozialistisches Gesetz und ihre Weitergeltung als Landesrecht 25

b) Die Musterbauordnung vom 30.10.1959 26

c) Die Landesbauordnungen 28

d) Das bayerische Gesetz über verunstaltende Außenwerbung (AWG) vom 2.3.1954 30

e) Ortsrechtliche Vorschriften 31

f) Die Musterbauordnung (MBO) vom 11.12.1981 32

g) Das Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 (BBauG) 32

II. Funktionen und Rechtszwecke der Verunstaltungsabwehr bei Werbeanlagen 32

1. Der derzeit herrschende Verunstaltungsbegriff 32

2. Verunstaltungsabwehr und Baugestaltung 35

a) Die ästhetische Betrachtungsweise 36

b) Ziele und Aufgaben des Verunstaltungsschutzes bei den Anlagen der Außenwerbung 40

aa) Werbeanlagen an baulichen Anlagen, Ort und Art der Anbringung 40

bb) Störende Häufungen von Werbeanlagen 41

cc) Steigerung einer Verunstaltung durch Hinzufügung weiterer Verunstaltungen 44

dd) Die beabsichtigte Gestaltung 44

ee) Die Bedeutung der Fluchtlinien 45

ff) Verunstaltungsschutz und positive Gestaltungspflege 46

(1) Der Begriff der anständigen Baugesinnung 49

(2) Der Begriff der werkgerechten Durchführung 50

(3) Der Begriff der Einfügung in die Umgebung 52

(4) Der Begriff der einwandfreien Gestaltung 55
(5) Der Begriff der Verunstaltung 56
III. Rechtsvergleich mit anderen Ländern 57
1. Deutsche Demokratische Republik 57
2. Schweiz 57
3. USA 58
4. Spanien 58

C. DIE FUNKTIONEN DER WERBUNG 60
I. Wirtschaft und Werbung 60
1. Die geschichtliche Entwicklung der Werbung 60
2. Die Werbung als Ordnungsfunktion der wirtschaftlichen Bedarfslenkung und -weckung in der Marktwirtschaft 62
3. Erscheinungsformen der Werbung 64
4. Die Werbungsgestaltung 65
5. Die Suggestivwerbung 66
6. Die Organisation der Werbewirtschaft durch den Zentralausschuß der Werbewirtschaft 67
7. Die Verantwortung der Außenwerbung und das berechtigte Werbebedürfnis 68
8. Die wirtschaftliche Notwendigkeit der Außenwerbung 72
II. Besonderheiten der Außenwerbung 73
1. Der Begriff der Anlagen der Außenwerbung 73
2. Erscheinungsformen der Außenwerbung 76
a) Die akustische Werbung 77
b) Die olfaktorische Werbung 77
c) Die visuelle Werbung 77
aa) Die Dauerwerbung 77
bb) Die Licht- und Leuchtwerbung 78
cc) Die Plakatwerbung 79
dd) Die Großflächenwerbung 80
ee) Die Brückenwerbung 80
ff) Der Straßen- und Automatenverkauf 82
gg) Die Verkehrsmittelwerbung 82
3. Außenwerbungsanlagen als potentielle Verunstalter 83

D. MATERIELLE RECHTSLAGE 84

I. Die heutigen Rechtsgrundlagen des Verunstaltungs- und Außenwerbungsrechts 84

1. Darstellung im Überblick über die Vorschriften des Baugestaltungsrechts 84

a) Außenwerbung und Baurecht 84

aa) Bauplanungsrecht und Bodenrecht zum Schutze des Orts-, Straßen- und Landschaftsbildes 84

(1) Das Bundesbaugesetz (BBauG) 85

(a) Der Umgebungsschutz und § 34 BBauG 89

(b) Umgebungsschutz und § 35 BBauG 92

(c) Die Bauleitplanung der Gemeinden 93

(aa) Der Bebauungsplan 93

(bb) Erhaltungsbebauungspläne oder -satzungen nach § 39h BBauG 95

(2) Das Städtebauförderungsgesetz 96

(3) Das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht 96

bb) Bauordnungsrecht 96

b) Außenwerbung und sonstige öffentlich-rechtliche Schranken 99

aa) Straßenrechtliche Schranken 100

(1) Das Bundesfernstraßengesetz 101

(2) Die Straßen- und Wegegesetze der Länder 102

bb) Verkehrsrechtliche Schranken 103

cc) Natur- und landschaftsschutzrechtliche Schranken 105

dd) Denkmalschutzrechtliche Schranken 106

ee) Polizeirechtliche Schranken 107

2. Der räumliche Anwendungsbereich der Verunstaltungsvorschriften 108

3. Die materiell-rechtlichen Anforderungen an Anlagen der Außenwerbung 109

a) Der Begriff der baulichen Anlage und der baulichen Änderung 109

b) Das Verbot der Verkehrsgefährdung 114

c) Das Verbot von Werbeanlagen im Außenbereich 116

d) Die verfassungsrechtliche Gültigkeit des Verbots der Außenbereichswerbung 118

e) Einschränkung der Zulässigkeit von Werbeanlagen in bestimmten innerörtlichen Baugebieten 119

f) Die verfassungsrechtliche Gültigkeit der Einschränkung von Werbeanlagen in bestimmten innerörtlichen Baugebieten 121

4. Die ästhetische Beurteilung und der Beurteilungsmaßstab 123

a) Schwierigkeiten bei der Herleitung objektiver Maßstäbe 123

b) Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der "gebildete Durchschnittsbetrachter" 125

c) Die Rechtsprechung des PrOVG und des OVG Münster 132

d) Der Beurteilungsmaßstab des Gesetzgebers nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 137

e) Kritik an dem Begriff des gebildeten Durchschnittsmenschen 139

5. Ergänzende Gestaltungsvorschriften 144

a) Ministerielle Sondervorschriften 144

b) Örtliche Bauvorschriften 145

aa) Verunstaltungsabwehr und besondere Anforderungen an baugestalterische Absichten 147

bb) Positive Gestaltungsziele 149

cc) Ermächtigungsgrundlage und Bestimmtheitsgrundsatz 151

dd) Grenzen der besonderen Anforderungen 156

II. Die Beschränkung von öffentlichen Anschlägen 160

III. Verunstaltung und privatrechtliche Einflußnahme 161

IV. Verunstaltung und Nachbarschutz 162

1. Abwehransprüche des Nachbarn 162

2. Nachbarschützende Normen 163

3. Art. 141 BV 164

V. Rechtspolitische Würdigung der geltenden Baugestaltungsvorschriften und Ausblick auf die zukünftige Gesetzgebung 164

1. Die Uneinheitlichkeit und Zersplitterung der Rechtsmaterie der Außenwerbung 164

2. Die rechtsstaatlichen Möglichkeiten zum Erlaß eines bundeseinheitlichen Außenwerbungsgesetzes 166

3. Das System der Gesetzgebungskompetenzen 167

E. PROZESSUALE RECHTSLAGE 171

I. Die Nachprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe 171

1. Der unbestimmte Rechtsbegriff 'Verunstaltung' 173

2. Die Lehren der Literatur zur Nachprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe 175

a) Die Lehre vom Beurteilungsspielraum 176

b) Die Lehre von der Beurteilungsermächtigung 179

c) Die Lehre von der Vertretbarkeit der Entscheidung 180

3. Die Lösung der Rechtsprechung 181

II. Die Entscheidungsmöglichkeiten auf Verwaltungsebene bei den Anlagen der Außenwerbung 182

1. Die Anforderungen an die Exekutiventscheidung 182

a) Umfang und Begründung der Verwaltungsentscheidung 183

b) Die Ausschaltung der Gefahr einer Geschmacksdiktatur 184

2. Herbeiführung einer objektiven Verwaltungsentscheidung im Genehmigungsverfahren 186

a) Die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung als Freibrief für die Baubehörde? 186

b) Bewilligung von Ausnahmen und Befreiungen 189

c) Nebenbestimmungen der Baugenehmigung bei Werbeanlagen 190

d) Die Anhörung von Beteiligten 192

III. Die Überprüfbarkeit behördlicher Entscheidungen 193

1. Die Anfechtbarkeit der verwaltungsbehördlichen Anordnungen 193

2. Die volle gerichtliche Nachprüfung der Verwaltungsentscheidung 195

a) Die Nachprüfung der Verunstaltungsvorschriften durch den Richter 196

b) Die Beurteilung der Verunstaltung durch den Sachverständigen 198

c) Die Beurteilung der Verunstaltung durch den Sachverständigen als Richter 201

d) Die Grenzen der Objektivierung bei Wertentscheidungen durch den Richter 201

IV. Die Überprüfbarkeit örtlicher Bauvorschriften 202

F. DAS ERFORDERNIS DER RECHTSSTAATLICHEN BESTIMMTHEIT UND KONTROLLIERBARKEIT DES VERUNSTALTUNGSBEGRIFFS INFOLGE DER EIGENTUMSGARANTIE 204

I. Die verfassungsrechtlichen Grenzen des Baugestaltungsrechts, insbesondere der verfassungsrechtliche Schutz der Werbeanlagen 204

1. Marktwirtschaft und Werbung in der Freiheitsordnung 204

2. Der Rechtssatz der Sozialstaatlichkeit 205

3. Grundgesetzliche Schranken der Außenwerbung 206

4. Die einzelnen Grundrechte zum Schutz der Wirtschaftswerbung in bezug auf die Außenwerbungsanlagen 207

a) Art. 14 GG - Die Eigentumsordnung 207

b) Art. 12 GG - Die Berufs- und Gewerbefreiheit 210

c) Art. 5 Abs. 1 GG - Das Recht der freien Meinungsäußerung 210

d) Art. 5 Abs. 3 GG - Die Kunstfreiheitsgarantie und die Baugestaltungsvorschriften 212

e) Art. 2 Abs. 1 GG - Persönliche Freiheitsrechte 212

aa) Das Wirtschaftsfreiheitsrecht 212

bb) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht und der Verunstaltungsschutz 214

cc) Das Verhältnis von Art. 2 GG zu den anderen Grundrechten 214

f) Art. 3 GG - Der Gleichheitsgrundsatz 215

g) Art. 141 Bayerische Verfassung 216

II. Das rechtsstaatliche Prinzip der Bestimmtheit von Gebots- und Verbotstatbeständen bei den bauästhetischen Gestaltungserfordernissen 217

1. Die allgemeinen Grundlagen des Bestimmtheitsgrundsatzes 217

2. Die inhaltlichen Anforderungen an die Gestaltungsvorschriften 218

3. Das Verhältnis des ästhetischen Werturteils zum Bestimmtheitsgrundsatz 220

4. Die Methode der verfassungskonformen Gesetzesauslegung 223

5. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 225

6. Die Wesensgehaltsgarantie 225

7. Die Rechtsanwendung 226

G. DIE MÖGLICHKEITEN DER OBJEKTIVIERUNG DES VERUNSTALTUNGSRECHTS 227

I. Der Vergleich mit dem Denkmalschutzrecht 227

II. Instrumente zur Festlegung der Verunstaltung und eines geeigneten Beurteilungsmaßstabes 228

1. Die baurechtlichen Instrumente 228

a) Ortssatzungen 228

b) Die Bauleitplanung 229

c) Das Erfordernis der zeichnerischen Darstellung von baugestalterischen Anforderungen 230

2. Die außerbaurechtlichen Instrumente 230

a) Verunstaltungslisten 230

b) Meinungsumfrage 231

c) Augenscheinseinnahme 232

d) Stadt- und Landesbaukunstausschüsse 234

e) Werbebeiräte 234

aa) Die Rechtfertigung eines Werbebeirats 235

bb) Die Zusammensetzung des Werbebeirats 238

cc) Die Arbeitsweise des Werbebeirats 239

dd) Die Anhörung des Werbebeirats 241

ee) Die Kompetenzen des Werbebeirats 241

H. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS DER ARBEIT 246

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Ansicht
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AWG	Bayerisches Gesetz über verunstaltende Außenwerbung v. 2.3.1954 (GVBl. S. 41)
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) v. 26.6.1962 (BGBl. I, 429) i.d.F. v. 15.9.1977 (BGBl. I, 1763)
BauOBln	Bauordnung für Berlin i.d.F. v. 1.7.1979 (GVBl. S. 898)
BauONW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 26.6.1984 (GVNW, S.419)
BaWüVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
BayBO	Bayerische Bauordnung v. 2.7.1982 (BayRS 2132-1-I)
BayGVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) v. 10.10.1982 (BayRS 791-1-U)
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs
BB	Betriebsberater
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz v. 23.6.1960 (BGBl. I, 341) i.d.F. v. 18.8.1976 (BGBl. I, 2257)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch v. 18.8.1896 (RGBl. S. 195)
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen

BgVO	Verordnung über Baugestaltung v. 10.11.1936 (RGBl. I, S. 938)
BImschG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) v. 15.3.1974 (BGBl. I, 721)
BK	Bonner Kommentar
BMV	Bundesminister für Verkehr
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 20.12.1976 (BGBl. I, 3574)
BremLBO	Bremische Landesbauordnung i.d.F. v. 23.3.1983 (GBl. S. 89)
BRS	Baurechtsammlung
BV	Verfassung des Freistaates Bayern v. 2.12.1946 (BayRS 100-1-S)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DB	Der Betrieb
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DSchG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz) v. 25.7.1973 (BayRS 2242-1-K)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EBO 1919	Einheitsbauordnung für die Städte und Landgemeinden mit stadtartiger Entwicklung v. 25.4.1919
EBO 1931	Einheitsbauordnung für das platte Land v. 22.3.1931
EnWG	Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz) v. 13.12.1935 (RGBl. I, S. 1451)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
FStrG	Bundesfernstraßengesetz i.d.F. v. 1.10.1974 (BGBl. I, 2413)
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. S. 1)
GBl	Gesetzblatt
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GS	Gesetzessammlung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt

HBauO	Hamburgische Bauordnung v. 12.7.1979 (GVBl. S. 213)
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristische Zeitung
LBO	Landesbauordnung
LBO'en	Landesbauordnungen
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz) i.d.F. der Bekanntmachung v. 13.12.1982 (BayRS-2011-2-I)
LV NRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen v. 18.6.1950 (GVNW, S. 127)
MA	Der Markenartikel
MBO 1959	Musterbauordnung i.d.F. v. 30.10.1959
MBO 1981	Musterbauordnung i.d.F. v. 11.12.1981
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten v. 2.5.1794
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PStGB	Polizeistrafgesetzbuch für Bayern v. 26.12.1871 (GS 1871/72, S. 9)
PVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz v. 1.6.1931 (GS, S. 77)
RdErlaß	Runderlaß
Rdnr	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGBl	Reichtsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
ROG	Raumordnungsgesetz v. 8.4.1965 (BGBl. I, 306)

SOG	Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens v. 3.7.1934 (RGBl. I, S. 568)
StBauFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) i.d.F. der Bekanntmachung v. 18.8.1976 (BGBl. I, 2318)
StGB	Strafgesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung v. 2.1.1975 (BGBl. I, 1)
StVG	Straßenverkehrsgesetz v. 19.12.1952 (BGBl. I, 837)
StVO	Straßenverkehrsordnung v. 16.11.1970 (BGBl. I, 1565, ber. 1971, S. 38)
Urt.	Urteil
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21.1.1960 (BGBl. I, 17)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25.5.1976 (BGBl. I, 1253)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) v. 11.8.1919 (RGBl. S. 1383)
ZAW	Zentralausschuß für Werbewirtschaft
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Recht
ZVR	Zeitschrift für Verkehrsrecht

LITERATURVERZEICHNIS

Bachof, Otto: Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 55, 79 ff.

Baltz-Fischer: Preußisches Baupolizeirecht, 6. Aufl., Berlin 1954

Bartlsperger, Richard: Subjektives öffentliches Recht und störungspräventive Baunachbarklage, DVBl 71, 723 ff.

Derselbe: Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, Stuttgart-Berlin-Mainz-Köln 1975 (zit.: Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden)

Derselbe: Denkmalschutz zwischen staatlicher Fachverwaltung und städtebaulicher Planifizierung, DVBl 81, 284 ff.

Bartlsperger-Boldt-Umbach: Der moderne Staat, 2. Aufl., Mannheim-Wien-Zürich 1979

Bauer, Daniela: Rechtliche und tatsächliche Bedeutung der Generalklausel im Bauordnungsrecht, Diss. München 1981

Baumgartner-Wiebel, Das Baurecht in Bayern, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: Dezember 1984 (zit.: Baumgartner-Wiebel, Das Baurecht in Bayern)

Baumanns, Lothar: Bemessung der Gebühren für Werbetafeln - Urteil des OVG Münster v. 16.3.1965, Staats- und Kommunalverwaltung 66, 71 ff.

Becker, Ludwig: Das bayerische Gesetz über verunstaltende Außenwerbung, BayBgm 54, 49 ff.

Derselbe: Das Bayerische Gesetz gegen verunstaltende Außenwerbung, BBauBl 54, 483 ff.

Beckmann, Friedrich-Wilhelm: Die Stellung des (öffentlichen) Rechts der Sondernutzung und des Anliegergebrauchs im Gefüge unseres Normensystems sowie ihre Abgrenzung zur (privatrechtlichen) sog. sonstigen Benutzung, BB 72, 598 ff.

Derselbe: Grenzen für den Erlaß örtlicher Bauvorschriften - Auswirkungen auf die Außenwerbung (Lichtwerbung), WRP 78, 693 ff.

Behrens, Karl-Christian: Begrifflich-systematische Grundlagen der Werbung, in: derselbe, Handbuch der Werbung, 2. Aufl., Wiesbaden 1975 (zit.: Behrens, Begrifflich-systematische Grundlagen der Werbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung)

Bengl-Berner-Emmering: Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, 5. Aufl., München, Stand: Oktober 1983 (zit.: Bengl-Berner-Emmering, LStVG)

Bettermann, Karl-August: Straßenwerbung und Straßenhandel: verboten oder nur erlaubnispflichtig?, BB 82, 2146 ff.

Boie, Peter: Die Außenwerbung in Lübeck aus bauwirtschaftlicher und baurechtlicher Sicht, Bauamt und Gemeindebau 69, 250 ff.

Derselbe: Zur Außenwerbung im Bauordnungsrecht, Der Städtebund 1970, 161 ff.

Boom, Hans-Ludwig van den: Der Sachverständige im Denkmalschutz, unter besonderer Berücksichtigung des hamburgischen Recht - zugleich ein Beitrag zur Oberprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe, Diss. Hamburg 1972

Büge-Zinkahn: Der Rechtsschutz gegen Verunstaltung, Düsseldorf 1952

Bull, Hans-Joachim: Rechtsprobleme der Außenwerbung, BB 51, 649 ff.

Derselbe: Die neue Rechtsgrundlage der Außenwerbung, BB 56, 324 ff.

Bussmann-Droste: Werbung und Wettbewerb im Spiegel des Rechts, Essen 1951

Clasen, Heinrich: Der ästhetische Wertungs- und Erkenntnismaßstab in den wertausfüllenden Begriffen des Baurechtes, Bauamt und Gemeindebau 66, 369

Derselbe: Die Neuregelung des § 15 BauONW über Anlagen der Außenwerbung, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 74 ff.

Dickmann, Werner: Schutz vor Verunstaltung, BBauBl 56, 70 ff.

Drews-Hoffmann, in: von Ritter, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, 3. Aufl., 2. Band, Berlin und Leipzig 1928

Drews-Lassar, in: von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, 2. Band, 21. Aufl., Berlin 1928

Drews-Wacke-Vogel-Martens: Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, Zweiter Band von: Wolfgang Martens, 8. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1977 (zit.: Drews-Wacke-Vogel-Martens II)

Dyong, Hartmut: Außenwerbung im Bauplanungsrecht, Der Städtebund 70, 156 ff.

Derselbe: Außenwerbung und Bauplanungsrecht, Der Landkreis 71, 87 ff.

Derselbe: Städtebaurecht und Außenwerbung, in: Pohl, Werner: Stadtplanung, Erschließung, Wohnungsbau, Festschrift zum 300. Lehrgang des Deutschen Volksheimstättenwerkes, Köln 1974 (zit.: Dyong, Städtebaurecht und Außenwerbung, in: Pohl, Stadtplanung, Erschließung, Wohnungsbau)

Eberl, Wolfgang: Möglichkeiten zum Schutz von Baudenkmälern in Bayern nach geltendem Recht, BayVBl 72, 537 ff.

Eberl-Schiedermair-Petzet: Bayerisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1980

Engelhardt-Brenner: Naturschutzrecht in Bayern, Kommentar zum Bayerischen Naturschutzgesetz, Loseblattsammlung, München 1980 (zit.: Engelhardt-Brenner, BayNatSchG)

Engisch, Karl: Einführung in das juristische Denken, 7. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1977

Englert-Mang: Die Bayerische Bauordnung, Kommentar, 11. Aufl., München 1957 (zit.: Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung)

Dieselben: Die Bayerische Bauordnung, Kommentar, Ergänzungsband zur 11. Aufl., München 1958 (zit.: Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, Ergänzungsband zur 11. Aufl.)

Ernst-Hoppe: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., München 1981

Ernst-Zinkahn-Bielenberg: Bundesbaugesetz, Kommentar, Stand: April 1983, München (zit.: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG)

Eyermann-Fröhler: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 7. Aufl., München 1977

Förster, Hans: Baunutzungsverordnung, Kommentar, Stuttgart 1964

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973

Friauf, Karl-Heinrich, in: von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin-New York 1976

Friedlein-Weidinger: Bayerisches Naturschutzgesetz, Kommentar, München 1973

Friedrich, Roland O.: Der Grundrechtsschutz der Außenwerbung, WRP 72, 113 ff.

Derselbe: Neuregelungen des Rechts der Außenwerbung, WRP 72, S. 501 ff.

Frischmann-Weingart: Schutz gegen verunstaltende Außenwerbung, BayVBl 61, 268 ff.

Funk, Werner: Plakatwerbung an Schaufenstern, BayVBl 79, 358 ff.

Gädtke-Temme: Kommentar zur Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl., Düsseldorf 1979

Gaentzsch, Günter: Baugestaltung durch Gemeindesatzungen, Der Städtetag 69, 374 ff.

Derselbe: Neues Recht zur Außenwerbung in Nordrhein-Westfalen, Der Landkreis 70, 95 ff.

Derselbe: Möglichkeiten ortsrechtlicher Regelung der Außenwerbung, Die Bauverwaltung 73, 410 ff.

Derselbe: Öffentliches Baurecht, Köln 1978 (zit.: Gaentzsch, Öffentliches Baurecht)

Gebeßler-Eberl: Schutz und Pflege von Baudenkmälern in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1980

Gelzer, Konrad: Bauplanungsrecht, 4. Aufl., Köln 1984

Giefers, Hans-Werner: Schutz der Außenwerbung auf Abbildungen, WRP 66, 162 ff.

Glaser, Hugo: Recht des Geschäftsraummieters zur Benutzung der Außenwand des Geschäftshauses, MDR 55, 644 ff.

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., Göttingen 1980

Grabis-Kauther-Krebsbach: Bau- und Planungsrecht, Köln 1981

Greve, Otto: Schutz und Grenzen der Außenwerbung durch Daueranschlag, Diss. Hamburg 1951

Grewe, Wilhelm: Schutz und Grenzen der Außenwerbung nach dem Grundgesetz, MA 51, 243 ff.

Groebe, Klaus: Zweifelsfragen zum Außenwerbungsgesetz, BayVBl 56, 267 ff.

Derselbe: Neues Außenwerbungsrecht in Bayern, NJW 64, 484 f.

Heertje, Arnold: Grundbegriffe der Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1975

Heide, Hans-Jürgen von der: Anwendung des Bau- und Planungsrechts des Bundes auf Anlagen der Außenwerbung, Der Städtetag 1968, 515 ff.

Heilmann-Weinisch: Bayerische Bauordnung vom 17.2.1901, 3. Aufl., München-Berlin-Leipzig 1931

Hofmann, Karl: Wesen und Bedeutung der städtebaulichen Entwicklungsplanung, BayVBl 76, 65 ff.

Hüffer, Rolf: Verunstaltungsverbot und Einfügungsgebot, Zur Auslegung von Art. 12 Abs. 3 BayBO 1982, BayVBl 84, 12 f.

Hufnagel, Robert: Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, Diss. Erlangen-Nürnberg 1980 (zit.: Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung)

Derselbe: Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schroeter: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, Hamburg 1980 (zit.: Hufnagel, Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung)

Jäde, Henning: Verunstaltungsverbot und Einfügungsgebot, BayVBl 84, 10 ff.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, Bad Homburg v.d.Höhe-Berlin-Zürich 1966

Jürgens, Erhard: Verfassungsmäßige Grenzen der Wirtschaftswerbung, VerwArch 62, 105 ff.

Jung, Hans: Das Recht der Außenwerbung, DVBl 61, 265 ff.

Kaiser, Andreas: Werbung - Theorie und Praxis werblicher Beeinflussung, München 1980

Kaiser, Joseph H.: Verkehrsanlagen als Werbeträger, NJW 76, 87 ff.

Kellner, Hugo: Zum Beurteilungsspielraum, DÖV 62, 572 ff.

Kelterborn, Rudolf: Die Werbung, in : Thoms, Walter: Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe, Gießen 1952 (zit.: Kelterborn, Die Werbung, in: Thoms, Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe)

Kersting, Klaus: Zur baurechtlichen Einordnung von Werbeanlagen, Die Verwaltungsrundschau 82, 84 ff.

Kiehne, Hans-Erich: Der Schutz der freien Landschaft vor Außenwerbung, Diss. Göttingen 1961

Kimminich, Otto: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattsammlung, Hamburg, Stand: Oktober 1984 (zit.: Kimminich, GG)

Klein, Hans H.: Die Außenwerbung innerhalb und außerhalb geschlossener Ortschaften, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 63, 71 f.

Knack, Hans-Joachim: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1982 (zit.: Knack, VwVfG)

Koch, Hans: Bayerische Bauordnung, Kommentar, 4. Aufl., München 1965

Koch, Hans-Jörg: Sachverständige oder Spezialgerichtsbarkeit?, JR 56, 369 f.

Kodal, Kurt: Straßenrecht, 3. Aufl., München 1978

Kopp, Ferdinand: Die Grenzen der richterlichen Nachprüfung wertender Entscheidungen der Verwaltung, DÖV 66, 317 ff.

Derselbe: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. Aufl., München 1984 (zit.: Kopp, VwGO)

Derselbe: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 1983 (zit.: Kopp, VwVfG)

Kopsch, Herbert: Außenwerbung, in: Behrens, K.Chr.: Handbuch der Werbung, 2. Aufl., Wiesbaden 1975 (zit.: Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung)

Kratzer, J.: Zusammenwirken von Behörden beim Erlaß eines Verwaltungsaktes, BayVBl 64, 254 ff.

Kretschmer, Ernst: Nochmals: Der "gebildete Durchschnittsmensch", DVBl 70, 55 ff.

Kretzschmar, Alfons: Außenwerbung und Warenautomaten an Läden und Geschäftsräumen, BB 56, 321 ff.

Kretzschmar- v. Eisenhart-Rothe: Außenwerbung und Warenautomaten im geltenden Recht, Heidelberg 1956

Kröter, Hannelore: Werbung - Ziele und Möglichkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Aufl., Köln 1978

Küchenhoff, Günther: Das Wesen des Baurechts, Deutsches Volksheimstättenwerk, Wissenschaftliche Untersuchungen und Vorträge, Folge 7, Bielefeld 1953

Kummer, Michael: Denkmalschutzrecht als geltendes Baurecht, München 1981

Lema Devesa, Carlos: Außenwerbung und Landschaftsschutz im spanischen, amerikanischen und schweizerischen Recht, GRUR 81, Internationaler Teil, 25 ff.

Lerche, Peter: Werbung und Verfassung, München und Berlin 1967 (zit.: Lerche, Werbung und Verfassung)

Derselbe: Ermächtigungsvorschriften für Außenwerbungssatzungen, DB, Beilage 6/1969 zu Heft 11 v. 14.3.1969, S. 1 ff. (zit.: Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969)

Looks, Volker: Bauästhetische Vorschriften und Verfassungsrecht, Diss. Kiel 1969

Lösch, Edgar: Warenautomaten in Wohngebieten, BayBgm 65, 63 ff.

Maier, Günter: Bauordnungsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung von Bauwerken, BayVBl 80, 5 ff.

Mang, Johann: Die neue Bayerische Bauordnung, BayVBl 62, 263 ff.

Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Band I, Berlin-Frankfurt a.M. 1957

Marschall, Ernst A.: Bundesfernstraßengesetz (Kommentar), 4. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1977

Mauê, Bernhard: Das ästhetische Empfinden des gebildeten Durchschnittsmenschen als Beurteilungsmaßstab bei der Anwendung von § 1 Baugestaltungsverordnung, BBauBl 57, 470 ff.

Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand: Oktober 1984 (Zit.: Maunz-Dürig-Herzog, GG)

Mayer, Hans-Georg: Zum Vollzug des Gesetzes über verunstaltende Außenwerbung, BayBgm 61, 52 f.

Meder, Theodor: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, 2. Aufl., Stuttgart-München-Hannover 1978 (zit.: Meder, BV)

Meyer, Klaus: Zur Prolematik der unbestimmten Begriffe in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, DÖV 54, 368 ff.

Meyer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, 3. Aufl., München und Leipzig 1924 (zit.: Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht)

Michel, Klaus: Die Rechtsproblematik der Verunstaltungsbegriffe im Baugestaltungsrecht, Diss. Bonn 1967

Moench, Christoph: Die Entwicklung des Denkmalschutzrechts, NVwZ 84, 146 ff.

Moezer, Hansjoachim: Die Rechtslage hinsichtlich der Anbringung von Außenreklame in Bayern, BayBgm 53, 12 ff. und 34 ff.

Mühlhaus-Janiszewski: Straßenverkehrs-Ordnung, Kommentar, 9. Aufl., München 1982

Münker, Wilhelm: Reklame der große Störenfried in Stadt und Land, Die Gemeinde 65, 295 ff.

Naumann, Richard: Eingriffe in die Reklamefreiheit unter Kontrolle der Verwaltungsgerichte, DVBl 51, 398 ff.

Derselbe: Beschränkungen der Reklamefreiheit im städtischen Grundbesitz, ZMR 52, 171 ff.

Neeße, Gottfried: Gedanken zur Durchführung des bayerischen Außenwerbungsgesetzes, BayBgm 54, 249 ff.

Nettelhorst, Leopold: Außenwerbung - Werbung am Bau und im öffentlichen Raum, München 1952

Neuffer, Martin: Außenwerbung als gesellschaftliches Wertproblem, Der Landkreis 70, 354 f.

Obermayer, Klaus: Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts, 2. Aufl., Stuttgart-München-Hannover 1975

Oesterreicher, Ernst: Bau- und Wohnsiedlungsrecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, BayVBl 59, 314 ff.

Ortloff, Karste-Michael: Die Entwicklung des Bauordnungsrechts im Jahre 1983, NVwZ 84, 279 ff.

Ossenbühl, Fritz: Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre, DÖV 68, 618 ff.

Ossenbühl, Fritz: Vom unbestimmten Gesetzesbegriff zur letztverbindlichen Verwaltungsentscheidung, DVBl 74, 309 ff.

Pietzonka, Ortsrecht nach § 2 der Baugestaltungsverordnung, NJW 57, 1097 ff.

Plate, Klaus: Neues Bauordnungsrecht, Diss. Göttingen 1972

Portscht, Karlheinz: Grenzen der Großflächenwerbung, Die Verwaltungspraxis 1968, S. 4 ff.

Prandl-Gillessen: Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG), Kommentar, 5. Aufl., München 1977

Proksch, Roland: Das Bauordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Berlin 1978

Rauschenbach, Gerhard: Außenwerbung und Baugestaltung, MA 53, 17 ff.

Riepenhausen, Hans: Außenwerbung in der freien Landschaft, Die Gemeinde 65, 288 ff.

Roellecke, Gerd: Gesetzmäßigkeitsprinzip und verwaltungsrechtliche Auflagen und Bedingungen, DÖV 68, 333 ff.

Derselbe: Gesetzgebung und Außenwerbung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971

Römer, H.: Verwaltungsgerichte und Ästhetik, Bauamt und Gemeindebau 66, 6 f.

Saladin, Peter V.: Das Recht auf Werbung und seine öffentlich-rechtlichen Schranken, Bern 1969

Sauter, Helmut: Die Landesbauordnung für Baden-Württemberg, BaWüVBl 64, 129 ff.

Scheerbarth, Walter: Das allgemeine Bauordnungsrecht, 2. Aufl., Köln 1966

Schiedermair, Rudolf: Einführung in das bayerische Polizeirecht, München und Berlin 1961

Schlichter-Stich-Tittel: Bundesbaugesetz, Kommentar, 2. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1977

Schmidt, Eberhard: Gehört der Sachverständige auf die Richterbank?, JZ 61, 585 ff.

Schmidt-Tophoff, Alfons: Ist § 1 der Baugestaltungsverordnung nur mit Einschränkungen rechtsgültig?, BBauBl 57, 232 ff.

Derselbe: Reklame und Verkehrssicherheit, DVBl 62, 461 ff.

Derselbe: Der Plakatanschlag innerhalb und außerhalb geschlossener Ortschaften, DÖV 63, 9 ff.

Derselbe: Stätte der Leistung - Ein Beitrag zum Recht der Außenwerbung, MDR 63, 360 ff.

Derselbe: Ortsrechtliche Vorschriften für Außenwerbung, DÖV 64, 482 ff.

Derselbe: Das Recht der Außenwerbung, Köln-Berlin-Bonn-München 1965 (zit.: Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung)

Derselbe: Außenwerbung in den neuen Landesbauordnungen, Der Landkreis 67, 329 ff.

Derselbe: Kann das Baurecht des Bundes auch Regelungen für Anlagen der Außenwerbung treffen?, DVBl 68, 490 ff.

Derselbe: Reklame an, auf und über öffentlichen Straßen und Plätzen, DVBl 70, 17 ff.

Schneider, Horst: Der Verunstaltungsbegriff im Recht der Außenwerbung, WRP 59, 1 ff.

Derselbe: Die Außenwerbung in der Neuordnung des Baurechts, BB 60, 194 ff.

Derselbe: Verbot der Außenwerbung ohne Rücksicht auf verunstaltende Wirkung?, BB 62, 470 f.

Derselbe: Das neue Recht der Außenwerbung, BB 62, 1225 ff.

Derselbe: Außenwerbung und Verunstaltungsabwehr, DB 62, 1461 ff.

Derselbe: Außenwerbung in Ortssatzungen, DB 66, 969 ff.

Derselbe: Werbung und Verfassung, MA 68, 126 f.

Schneider, Oskar: Leitlinien für ein neues Baugesetzbuch, DVBl 84, 577 ff.

Schönherr, Fritz: Das Recht der Außenwerbung in Österreich, ZVR 72, 321 ff.

Scholz, Georg: Bayerisches Sicherheits- und Polizeirecht, 2. Aufl., München 1979

Schrödter, Hans: Bundesbaugesetz, Kommentar, 4. Aufl., München 1980

Schuwerack, Friedrich: Außenwerbung als Straßennutzung, Diss. Mainz 1965

Schweiger, Karl: Der "gebildete Durchschnittsmensch" und der unbestimmte Rechtsbegriff, DVBl 68, 481 ff.

Schwerdtfeger, Gunther: Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 5. Aufl., München 1980

Seifert-Hömig: Grundgesetz, Kommentar, Baden-Baden 1982

Seitter, Oswald: Rechtsbuch des Hoteliers und Gastwirts, 2. Aufl., Stuttgart 1981

Semmler, Eberhard: Außenwerbung in Ort und Landschaft, in: Natur und Landschaft 1970, 242 ff.

Siebertz, Paul: Denkmalschutz in Bayern - Ursprünge, Entwicklung und gegenwärtige Rechtslage, Diss. München 1977

Sieder-Zeitler: Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1972

Simon, Alfons: Bayerische Bauordnung, Kommentar, Loseblatt, München 1983, Stand: April 1983 (Zit.: Simon, BayBO)

Derselbe: Die neue Bayerische Bauordnung, BayVBl 62, 302 f.

Derselbe: Verordnungen der Gemeinden und Landkreise zur Regelung der Außenwerbung, BayBgm 64, 100 ff. und 125 ff.

Derselbe: Warenautomaten - eine neue wichtige Aufgabe der Verwaltung, BayVBl 65, 154 ff.

Derselbe: Die Außenwerbung in ihrer rechtlichen Ausgestaltung, Wirtschaft und Verwaltung 80, 194 ff.

Simon-Wilsdorff: Sonnenenergienutzung und Architektur, BayVBl 79, 161 ff.

Suhr, Werner: Wege und Irrwege der Außenwerbung, MA 53, 103 ff.

Sutner, Carl August von: Polizeistrafgesetzbuch für das Königreich Bayern vom 26.12.1871, Kommentar, 7. Aufl., München 1907

Tietz, Bruno: Die Werbung - Handbuch der Kommunikations- und Werbewirtschaft, Band 2: Die Werbebotschaften, die Werbemittel und die Werbeträger, Landsberg am Lech 1982

Tschierschke, W.: Der zivilrechtliche Schutz gegenüber Werbeanlagen auf einem Nachbargrundstück, ZMR 69, 8 f.

Ule, Carl-Hermann: Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 309 ff., München 1955 (zit.: Ule, Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht)

Vogel, Klaus: Beschränkung von Werbeanlagen durch Bebauungspläne zum Schutz des Straßenverkehrs?, BayVBl 78, 585 ff.

Watzke, Hans-Georg: Die Baugestaltung als Aufgabe der Baupolizei, Diss. Münster 1972

Weber, Werner: Verwaltungsgesetze der ehemals preußischen Gebiete, 3. Aufl., München-Berlin 1951

Weißgerber, Othmar: Die öffentlich-rechtlichen Beschränkungen der Außenreklame, Diss. Frankfurt a.M. 1960

Weustenfeld, Wilfried: Grenzen der Außenwerbung - Unter besonderer Berücksichtigung des im Lande Nordrhein-Westfalen geltenden Rechts, Bauamt und Gemeindebau 65, 427 ff.

Wiethaup, Hans: Die vorgesehene rechtliche Neuordnung der Außenwerbung in Nordrhein-Westfalen, Bauamt und Gemeindebau 68, 473 f.

Derselbe: Die Außenwerbung, Neue Wirtschaftsbriefe 1969, Fach 24, S. 927 ff.

Wolff-Bachof: Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974 (zit.: Wolff-Bachof I)

Dieselben: Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., München 1978 (zit.: Wolff-Bachof III)

Zentralausschuß der Werbewirtschaft e.V.: Außenwerbung in der Neuordnung, Bad Godesberg 1960 (zit.: ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung)

Derselbe: Außenwerbung im neuen Baurecht, Bad Godesberg 1962 (zit.: ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht)

Derselbe: Werbung '85, Bonn 1985 (zit.: ZAW, Werbung '85)

Ziegler, Jürgen: Ein formulierter Vorschlag zur Aufnahme des Bauordnungsrechts in ein (Bundes-)Baugesetzbuch, DVBl 84, 378 ff.

Ziegler-Ulrich: Das Polizeistrafgesetzbuch für Bayern, Berlin 1955

Zinkahn, Willy: Verunstaltungsrecht und Außenwerbung, DVBl 51, 368 ff. und 397 f.

Derselbe: Außenwerbung und Baugestaltungsverordnung, DÖV 53, 161 ff.

Zippelius, Reinhold: Wertungsprobleme im System der Grundrechte, Habilitationsschrift, München 1962 (zit.: Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte)

Derselbe: Das Wesen des Rechts, 3. Aufl., München 1973 (zit.: Zippelius, Das Wesen des Rechts)

Zoller, Rainer: Der verwaltungsrechtliche Schutz der Kulturdenkmale im sozialen Rechtsstaat unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Diss. Würzburg 1965

A. EINLEITUNG

"De gustibus non est disputandum."

Bauliche Anlagen müssen nach Form, Maßstab, Verhältnis der Baumassen und Bauteile zueinander, Werkstoff und Farbe so gestaltet sein, daß sie nicht verunstaltend wirken. Sie sind mit ihrer Umgebung derart in Einklang zu bringen, daß sie das Straßenbild, Ortsbild oder Landschaftsbild nicht verunstalten oder deren beabsichtigte Gestaltung nicht stören. Auf die erhaltenswerten Eigenarten der Umgebung ist Rücksicht zu nehmen. [1] Diese baurechtlichen Gestaltungsvorschriften sind uneingeschränkt auch auf Anlagen der Außenwerbung anwendbar, auf die sich die folgenden Ausführungen beschränken.

Die Auslegung des baurechtlichen Verunstaltungsbegriffs scheint sich seit dem grundlegenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28.6.1955 [2] endgültig verfestigt zu haben [3]. In dieser Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht die Baugestaltungsanforderungen der BgVO vom 10.11.1936 [4] insoweit als mit dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz des Gebots inhaltlicher Bestimmtheit und Bestimmbarkeit von Ermächtigungen zum Eingriff in Eigentum und Freiheit des Bürgers für unvereinbar erklärt, als diese über die Verunstaltungsabwehr hinausgehen [5]. Obwohl diese Entscheidung zur zwischenzeitlich nicht mehr geltenden BgVO erging, besitzen die damit entwickelten Grundsätze heute noch Gültigkeit.

---

1 MBO in der Fassung v. 11.12.1981, § 12 Abs. 1 und 2
2 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
3 Maier, BayVBl 80, 5
4 RGBl I, S. 938
5 Michel, S. 10

Diesen Grundsätzen haben sich nach und nach alle Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichte und ein Großteil der Literatur angeschlossen. Dies ist der Grund, weshalb sich nur schwer ein rechtsdogmatischer Fortschritt im Hinblick auf die Objektivierung der Verunstaltungsvorschriften feststellen läßt. Eine Objektivierung ist insofern erforderlich, als dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitserfordernis einer Norm Rechnung zu tragen ist. Die Frage einer Verunstaltung endet trotzdem für die Rechtsprechung als auch für den maßgeblichen Teil der Literatur weiterhin im Fallrecht. Selbst die einschlägigen Kommentare zu den Landesbauordnungen setzen sich lediglich das Ziel einer möglichst umfassenden Darstellung des Verunstaltungsrechts [1].

Wie in anderen Rechtsgebieten eilt auch auf dem Gebiet des Verunstaltungsrechts die Technik dem Recht voraus. Trotz aller Technisierung haben die Bemühungen um eine verbesserte Baugestaltung in den letzten Jahren im Zuge eines verstärkten Umweltbewußtseins zugenommen [2]. Die Rechtsprechung konnte sich jedoch noch nicht entschließen, dem Zug der Zeit folgend, die Verunstaltungsvorschriften restriktiver in Richtung eines positiven Verunstaltungsschutzes auszulegen. Es ist aber nach wie vor ihre Aufgabe, die schutzbedürftige Umwelt nicht völlig dem Expansionsstreben der modernen Wirtschaft und der Wirtschaftswerbung preiszugeben [3]. Es gibt wenige Bereiche der Werbung, die so lebhaft und so lange im öffentlichen Meinungsstreit standen, wie der volkswirtschaftlich bedeutsame Bereich der Außenwerbung. Diese Arbeit soll dazu dienen, die Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Außenwerbungsrechts aufzuzeigen. Sie will einen Beitrag zur Rechtssicherheit für die betei-

---

1 Vgl. die Zusammenstellung insbesondere bei Simon, BayBO, Art. 12, Rdnr. 12 ff.; Gädtke-Temme, S. 133 ff.
2 Urt. d. VG Kassel v. 19.6.1972, BB-Beilage 11/1973 zu Heft 24/1973, S. 6; Maier, BayVBl 80, 5
3 Urt. d. OVG Lüneburg v. 2.2.1971, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 7

ligte Werbewirtschaft, die Unternehmen und für die zuständigen Behörden leisten. "Es geht nicht an, daß derjenige, der sich für die Außenwerbung einsetzt, als Geschäftemacher, Krämer und Gaukler bezeichnet wird; derjenige, der die Außenwerbung bekämpft, es sich gefallen lassen muß, als romantischer Phantast und Gartenzwergliebhaber verstanden zu werden." [1]

Gerade in der Bundesrepublik Deutschland ging die städtebauliche Neuordnung nach 1945 infolge der erheblichen Kriegszerstörungen ziemlich planlos vor sich [2]. Diese Aufbauepoche war von der Notwendigkeit beherrscht, in möglichst kurzer Zeit den neuen Bau- und Wohnungsbedarf zu befriedigen. Vorranggig war dabei die Nachfrage nach einem effektiven Neuaufbau von Städten, Siedlungen, Produktionsstätten und Verkehrsanlagen [3]. Auf ästhetische Erfordernisse wurde damals verständlicherweise wenig Augenmerk gerichtet. Allerdings darf diese zuerst "maximale" Unterbewertung nicht zu einer "maximalen" Oberbewertung des betreffenden Verwaltungszwecks führen [4]. Auswüchse der Außenwerbung machen Regelungen erforderlich, die unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht über das Ziel hinausschießen dürfen, damit die Werbefreiheit nur soweit erforderlich eingeengt wird. Die Notwendigkeit der Außenwerbung und die Wahrung öffentlicher Interessen sind harmonisch zu koordinieren [5].

Fraglich sind die kompetenzrechtlichen Anknüpfungspunkte einer Reglementierung der Außenwerbung. Ein eigenständiges "Recht der Außenwerbung" gibt es nicht [6]. Die rechtliche Regelung erfolgt innerhalb verschiedener Rechtsgebiete [7]. Die-

---

1 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 7
2 Looks, S. 1
3 Bartlsperger, DVBl 81, 285
4 Bartlsperger, DBVl 81, 285
5 Grave, S. 2
6 a.A.: Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 6, im Hinblick auf gemeindliche Werbenutzungsverträge. Diese nötigen zu einer Korrektur der verbreiteten Ansicht, das Recht der Außenwerbung sei keine selbständige Rechtsmaterie; Roellecke, S. 12 ff.
7 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 1; Schuwerack, S. 33 ff.

se reglementieren bestimmte Außenwerbungsvorgänge zumeist im Rahmen einer engen Fachbezogenheit [1]. Die Vielzahl von Einzelbestimmungen, die sich auf die Außenwerbung beziehen, bildet eine Gesamtkonzeption zum Schutze von und vor Außenwerbung [2].

Die Intention des Baurechts ist die Gewährleistung einer geordneten bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Entwicklung. Darunter fällt auch die Verunstaltungsabwehr als baugestalterischer Zweck. Diese Aufgabe des Baurechts wird in Erweiterung der bauüberwachungsrechtlichen Befugnisse zur Gefahrenabwehr von den Bauordnungsbehörden wahrgenommen [3]. Die ursprüngliche alleinige Aufgabe des Bauordnungsrechts, die Gefahrenabwehr, bildete einen Teil der allgemeinen polizeilichen Funktion. Soweit Gebiete des Baurechts, wie die Verunstaltungsabwehr, über die bloße Gefahrenabwehr hinausgehen, sind spezielle Ermächtigungen erforderlich [4]. Bei diesen handelt es sich je nach dem in Bund und Ländern gültigen weiteren oder engeren Polizeibegriff um besonderes Polizeirecht oder um ein aus dem Polizeibegriff völlig herausgenommenes spezielles Verwaltungsrecht [5]. Für die Verunstaltungsabwehr bei Außenwerbeanlagen bietet das Baurecht die einzige rechtliche Grundlage. Obwohl die Außenwerbung rein wirtschaftliche Ziele verfolgt und somit eine wirtschaftliche Betätigungsweise darstellt, gehört das Recht der Außenwerbung in bezug auf die Regelungen der Werbeanlagen seit jeher zum Baurecht. Dies ist auch gerechtfertigt, da sowohl die Einrichtung einer Werbeanlage wie auch ihre Verbindung mit einer baulichen Anlage bauordnungsrelevante Vorgänge sind. Dabei sind bauliche Anlagen der Außenwerbung einer Reglementierung unter bauplanungs- als auch unter bauordnungsrechtlichen Gesichtspunkten zugänglich [6].

---

1 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 29
2 Schneider, MA 62, 126
3 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S.29
4 Friauf, S. 442
5 Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 31 ff.; Götz, S. 16 ff.
6 Proksch, S. 138; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 29

Als Ergebnis dieser Entwicklung besteht das Außenwerbungsrecht heute aus einer Summe von Normenkomplexen, die die sachlichen Substrate und Wirkungsräume der Außenwerbung regeln, wie das Straßenrecht, das Straßenverkehrsrecht, das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sowie das Naturschutz- und Denkmalschutzrecht [1]. Daraus resultiert eine auffallende Rechtsunsicherheit. Das kommt in erster Linie von der Zersplitterung der gesetzlichen Regelungen in den verschiedenen Gesetzen. Dadurch ergeben sich zwangsläufig Gesetzeslücken und -überschneidungen, die ihrerseits neue Problembereiche entstehen lassen [2]. Eine neue, bundeseinheitliche Regelung des Rechts der Werbeanlagen wäre daher wünschenswert, wenn sie auch nach der gegebenen Verfassungssituation nicht zu realisieren ist, da das Bauordnungsrecht Ländersache ist, und durch den Bund nicht ohne weiteres an sich gezogen werden kann [3].

Das Rechtsgebiet der Verunstaltungsabwehr bei Außenwerbeanlagen ist wegen seiner Vielzahl von ästhetischen, oft nur subjektiv ausfüllbaren Begriffen, schwer faßbar. Gerade die Vielfältigkeit unserer Landschaften und Orte hat zur Folge, daß es die Baugestaltung mit extrem individuellen Tatbeständen zu tun hat, so daß eine extrem individuelle Handhabung der Vorschriften seitens der Behörden geboten ist. Dementsprechend ist es unumgänglich, daß diese Gesetzesmaterie von unbestimmten Rechtsbegriffen, Ermessenstatbeständen und Generalklauseln beherrscht wird. Zudem kann dieses Gebiet wegen seiner Abhängigkeit von dem wechselnden Zeitgeschmack der Allgemeinheit kaum jemals in spezialisierte gesetzliche Tatbestände gefaßt werden [4]. Deshalb ist es unschwer vorauszusagen, daß das Recht der Außenwerbung ein Bereich sein und bleiben wird, der immer wieder Gesetz-

---

1 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 54; Roellecke, S. 15; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 47 ff.
2 Weißgerber, S. 128; Kiehne, S. 192
3 Roellecke, S. 7 und S. 39 ff.
4 Zoller, S. 57

geber, Verwaltung und Rechtsprechnung von neuem beschäftigen, und über eine zahlreiche Einzelfallkasuistik wohl nur schwer hinauskommen wird [1]. Jedenfalls muß für die anstehende zukünftige Neuordnung des Außenwerbungsrechts ein objektiverer Bezugsrahmen vor allem im Hinblick auf das Bestimmtheitserfordernis gesetzlicher Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) gefunden werden, der sich nicht in ästhetischen Betrachtungen erschöpft [2]. Die Lenkung der ästhetisch-gestalterischen Ordnung wirft hinsichtlich der weiten Anerkennung individueller Freiheit durch das Grundgesetz eine Vielzahl rechtlicher Probleme auf [3].

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt. Eine solche Inhaltsbestimmung kann aber nicht beliebig erfolgen, dafür ist ein sachlicher Grund erforderlich. Die heute allgemein herrschende Auffassung hält daher ausschließlich negative, auf die Verunstaltungsabwehr beschränkte Gestaltungserfordernisse für verfassungsgemäß und mit dem Bestimmtheitserfordernis für vereinbar. Eine Ausnahme besteht nur im örtlichen Bereich durch gemeindliches Satzungsrecht, mit dem in bestimmten Rahmen positive Baugestaltung betrieben werden kann. Der Begriff der Verunstaltung als ästhetischer Wertbegriff ist ein Rechtsbegriff, der der vollen Gerichtskontrolle unterliegt. Diesen mit objektiven Gesichtspunkten anzureichern, um eine größere Rechtssicherheit und Bestimmbarkeit zu erreichen, ist das Ziel der vorliegenden Arbeit. Dabei wird vor allem auf die Diskrepanz der von der Rechtsprechung vertretenen vollen Gerichtskontrolle zu der in der Lehre im Vordringen begriffenen Auffassung einer nur effektiven Vertretbarkeitskontrolle einzugehen sein.

---

1 Simon, WiVerw 80, 219
2 Neuffer, Der Landkreis 70, 354
3 Looks, S. 3

B. DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DES VERUNSTALTUNGSBEGRIFFES UND DES RECHTS DER AUßENWERBUNG

Die Entwicklung des Baupolizeirechts ist immer in Verbindung mit dem allgemeinen Polizeirecht zu sehen, da sich dieses auf alle Lebensbereiche erstreckt [1]. Ein allgemeines Polizeirecht existierte ansatzweise bereits im Mittelalter [2]. In der deutschen Rechtsgeschichte begegnet uns der aus dem Griechischen stammende Begriff der Polizei als ein Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens. Polizei oder gute Polizei bestand, wenn das menschliche Zusammenleben im Gemeinwesen geordnet war [3].

I. Rechtsquellen, geschichtliche Entwicklung des Baugestaltungsrechts und das Entstehen der Verunstaltungsgesetze

Das Baurecht ist ein in Jahrhunderten gewachsenes Recht, dessen Institute, insbesondere die Bauaufsicht, vor allem die Baugestaltung berücksichtigte.

1. Die vorabsolutistische Zeit

So wurde in der Zeit des mittelalterlich-kommunalen Städtebaus eine geordnete bauliche Entwicklung erreicht, die die optischen und ästhetischen Werte besonders betonte [4]. Es gab aber nur vereinzelte Vorschriften über die Baugestaltung. Rechtsgrundlage für das Bauwesen war jahrzehntelang der Sachsenspiegel von 1224 [5]. Erst im ausgehenden Mittelalter wurde der Baupolizei größeres Gewicht verliehen. Zuvor war das Baurecht weitgehend städtisches Satzungsrecht, das von den Stadtherren verliehen wurde [6].

---

1 Watzke, S. 4; Bauer, S. 6; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 1 ff.; Baltz-Fischer, S. 2
2 Watzke, S. 4; Schiedermair, S. 18; Wolff-Bachof III, S. 2 f.
3 Friauf, S. 161; Götz, S. 11; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 203
4 Ernst-Hoppe, S. 79 f.
5 "Der Sachsenspiegel", entstanden etwa von 1221 - 1224, aus dem Lateinischen übersetzt von Eike v. Repgow um 1230
6 Watzke, S. 5 m.w.N.

Die schönheitliche Gestaltung oblag im wesentlichen den Zünften. Sie besaßen in den mittelalterlichen Städten großen Einfluß und sorgten für das, was wir heute "anständige Baugesinnung" nennen [1]. Da die Gewerbebetriebe der Zünfte durch Statuten geregelt waren, bedurfte es hinsichtlich der ästhetischen Anforderungen keiner staatlichen Reglementierung [2].

2. Der Polizeistaat des Absolutismus

Die Entwicklung des Polizeiwesens und damit die Baupolizei war in dieser Zeit ausschließlich vom monarchischen Absolutismus geprägt. Der Regent nahm als Ausfluß seiner Souveränität das "ius politiae" in Anspruch. Das gab ihm die unbeschränkte Befugnis, nach seinem Gutdünken zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt tätig zu werden, und dabei auch beliebig in die Rechte seiner Untertanen in allen wichtigen Lebensbereichen einzugreifen [3]. Die Polizeibehörden übten die vom jeweiligen Landesherrn abgeleitete, unumschränkte Anordnungs- und Zwangsgewalt aus [4]. Der Begriff "Polizei" wurde zugleich die Bezeichnung für die gesamte staatliche Verwaltung, die diese Polizeigewalt ausübte [5]. Die Staatsgewalt umfaßte sowohl die gesetzgebende wie die vollziehende Gewalt [6]. Durch die Theorie des Eudämonismus, die als Staatszweck die Erlangung höchstmöglicher Glückseligkeit sieht, wurde die Vielfalt staatlicher Betätigungen noch erweitert. Daher trägt der Polizeibegriff jener Epoche neben dem Begriff der Sicherheitspolizei, die von dem Gemeinwesen und von den Bürgern Gefahren abzuwenden hat, noch den der Wohlfahrtspolizei, die für die Wohlfahrts-, Kultur- und Staatspflege zuständig ist [7].

---

1 Dyong, Der Städtebund 70, 156
2 Watzke, S. 6 m.w.N.
3 Götz, S. 11; Friauf, S. 162; Watzke, S. 7; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 1 ff.; Schiedermair, S. 20 f.
4 Bauer, S. 7; Wolff-Bachof III, S. 2 f.
5 Götz, S. 12; Watzke, S. 7; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 1 ff.; Schiedermair, S. 20 f.
6 Götz, S. 12; Bauer, S. 7; Wolff-Bachof III, S. 2 f.; Watzke, S. 8; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 1 ff.
7 Götz, S. 12; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 204 ff.

Die Polizeibehörden waren für die gesamte innere Verwaltung, auch für das Bauwesen, zuständig [1]. Der Souverän ordnete an, wo und wie seine Untertanen zu bauen hätten. Der frühere Grundsatz der Baufreiheit war praktisch obsolet. [2]. Allgemein gültige Bauordnungen gab es zu dieser Zeit nicht. Für die Bautätigkeit wurden Einzelfall- oder zeitlich beschränkte Polizeianordnungen erlassen [3]. Das Polizeirecht und das Baugestaltungsrecht wurde im Rahmen des allgemeinen Polizeirechts geregelt. Dabei wurde nicht nur auf die Verhinderung besonders häßlicher oder die Umgebung störender Bauten Wert gelegt, sondern die schönheitliche Gestaltung wurde so sehr in den Vordergrund gestellt, daß Bauten bestimmte positiv bezeichnete Schönheitserfordernisse zur Zierde der Städte und zur Verschönerung des Landes erfüllen mußten [4]. Die Behörden schrieben sogar die farbige Behandlung der Häuser vor. Für den Grundriß und den Aufriß der Häuser wurde die Befolgung bestimmter Normpläne zur Bedingung gemacht und es wurde die Vorlage der von Bauleuten angefertigten Pläne gefordert [5]. Diese rechtliche Handhabung erfolgte in allen deutschen Ländern einheitlich, abgesehen von einzelnen Ortsstatuten, die die örtlichen Begebenheiten besonders berücksichtigten.

3. Das Zeitalter der Aufklärung bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts

Der aus dem Absolutismus überkommene umfassende Polizeibegriff wirkte sich noch im 19. Jahrhundert aus [6].
Die preußische Polizeiverwaltung war noch im Jahre 1855 von der polizeistaatlichen Vorstellung geprägt, daß die gesamte öffentliche Verwaltung unter dem Begriff der Polizei eine einheitliche Kompetenzgrundlage hat [7].

---

1 Bauer, S. 6; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 1 ff.
2 Friauf, S. 440; Bauer, S. 8 m.w.N.
3 Bauer, S. 8
4 Watzke, S. 8; Johann H. G. von Justi, Grundsätze der Polizeywissenschaft, 3. Ausgabe, bearbeitet von J. Beckmann, Göttingen 1782, S. 48
5 Vgl. Watzke, S. 9 f., mit weiteren Beispielen
6 Friauf, S. 162
7 Götz, S. 11 ff.; Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 53

Bereits durch die Aufklärung war ein neuer Polizeibegriff hervorgegangen. Der Göttinger Staatsrechtslehrer Johann Stephan Pütter umschrieb die Polizeigewalt als Aufgabe der Gefahrenabwehr, die Beförderung der Wohlfahrt sei nicht eigentlich Sache der Polizei [1].

a) Preußisches Allgemeines Landrecht (ALR) von 1794

Den von Pütter entwickelten Polizeibegriff übernahm Karl Gottlieb Svarez in § 10 II 17 ALR von 1794. Das ALR unterschied ausdrücklich die Wohlfahrtspflege von der Gefahrenabwehr, eine Folge des naturrechtlichen Einflusses und der Aufklärung [2]. Das polizeilich gestaltete Baurecht beruhte auf dem Grundsatz der Baufreiheit, die nur aus Gründen der Sicherheit eingeschränkt werden durfte [3]. Dies drückte sich in den §§ 65, 66, 71, 78 I 8 PrALR aus, ein Ausfluß des sich immer mehr durchsetzenden Liberalismus [4]. Städtebauliche Aspekte fehlten dabei völlig. Die Entwicklung des allgemeinen Verunstaltungsrechts setzte in erwähnenswertem Maße jedoch erst um die Jahrhundertwende ein. Zuvor waren die §§ 66, 71 und 78 I 8 PrALR von wenig praktischer Bedeutung, da ihnen die liberale Anschauung entgegenstand, daß jeder in der Benutzung seines Eigentums frei ist [5]. Sie besagten, daß Bauten nicht grob verunstaltend wirken dürfen.

aa) Der Begriff der groben Verunstaltung in § 66 I 8 PrALR

Nach den §§ 36, 66, 71, 78 I 8 ALR konnte nur der groben Verunstaltung öffentlicher Straßen und Plätze entgegengetreten werden [6]. Unter grober Verunstaltung ist die Schaffung eines positiv häßlichen Zustandes zu verstehen, der

---

1 Pütter, Institutiones iuris publici Germanici, 1770, 6. Auflage 1802, Cap. III, § 331; Götz, S. 12 f.; Watzke, S. 11 m.w.N.
2 Friauf, S. 162; Bauer, S. 9 f.
3 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 12; Küchenhoff, S. 9
4 Ernst-Hoppe, S. 81
5 Kiehne, S. 4
6 Baltz-Fischer, S. 68; Drews-Hoffmann, S. 945; Watzke, S. 13

jedes für Gestaltung offene Auge verletzt [1]. Unter dem Begriff fallen also nicht bloße Unschönheiten, die einen künstlerisch besonders vorgebildeten Beschauer verletzen [2]. Die Entscheidung ist nicht nach den Anschauungen der ortsansässigen Bevölkerung zu treffen. Es ist vielmehr von dem Urteil eines ästhetischen Fragen gegenüber aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters, d.h. dem natürlichen Schönheitssinn des gesunden, unverbildeten Menschen auszugehen [3]. Diese imaginäre Figur des gebildeten Durchschnittsmenschen ist einer der zentralen Punkte dieser Arbeit. Auf ihn wird noch ausführlich einzugehen sein.

Die spätere gröbliche Verunstaltung in § 1 des preußischen Verunstaltungsgesetzes vom 15. Juli 1907 steht der groben Verunstaltung des § 71 I 8 ALR gleich [4].
Die grobe Verunstaltung stellt die Mindestanforderung, das niedrigste Niveau für die Zulässigkeit der Außenwerbung dar [5].

bb) Das "Kreuzbergurteil" des PrOVG v. 14.6.1882

Der liberale Polizeibegriff Pütters konnte sich jedoch vorerst nicht durchsetzen.
Mit Beginn des 19. Jahrhunderts vollzog sich eine Rückkehr zum wohlfahrtsstaatlichen Polizeibegriff des Absolutismus, da im Zuge der französischen Revolution zu befürchten war, daß deren revolutionäre Ideen auf Deutschland übergreifen könnten [6]. Das Baurecht des Liberalismus, das ein bisher nie gekanntes Höchstmaß an individueller Entfaltungsfrei-

---

1 Urt. d. PrOVG v. 14.6.1882, PrOVGE 9, 353 (380 ff.);
Urt. d. PrOVG v. 2.10.1909, PrOVGE 55, 410 ff.;
Urt. d. PrOVG v. 3.10.1911, PrOVGE 60, 465 ff.;
Urt. d. PrOVG v. 29.6.1915, PrOVGE 69, 321 ff.
2 Urt. d. PrOVG v. 2.7.1900, PrOVGE 37, 404; Baltz-Fischer, S. 178 m.w.N. zur Rspr. d. PrOVG
3 Urt. d. PrOVG v. 5.11.1936, PrOVGE 99, 203 ff.
4 Urt. d. PrOVG v. 2.3.1939, PrOVGE 104, 239;
Urt. d. PrOVG v. 29.1.1910, PrOVGE 55, 433;
Urt. d. PrOVG v. 2.10.1909, PrOVGE 55, 414; Baltz-Fischer, S. 177; Dickmann, BBauBl 56, 71
5 Dickmann, BBauBl 56, 71
6 Watzke, S. 14; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 3

heit geben sollte und staatliche Eingriffe möglichst beschränkt wissen wollte, kam so nie zum Tragen [1]. Weiterhin wurde auf die äußere Gestaltung von Gebäuden Einfluß genommen. Erst am Ausgang des 19. Jahrhunderts setzte sich der liberale bürgerliche Rechtsstaat durch, was wiederum zu einer Verengung des materiellen Polizeibegriffs auf die Gefahrenabwehr führte. In Süddeutschland wurde dieser Wandel durch die Polizeistrafgesetzbücher, in Preußen von der Rechtsprechung vollzogen [2]. Richtungweisend war hier das "Kreuzberg-Urteil" des PrOVG vom 14.6.1882 [3]. Danach hatte die Polizei keine Möglichkeit, stadtgestaltend mit Hilfe von Polizeiverfügungen über § 10 II 17 PrALR hinaus einzugreifen. Die Baufreiheit durfte nur beschränkt werden, um Gefahren abzuwehren [4]. Das PrOVG sah unbeschadet der wohlfahrtsstaatlichen Polizeiverordnung vom 26.12.1808 über die verbesserte Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden und der nachfolgenden Polizeirechtsnormen den auf die Gefahrenabwehr begrenzten Polizeibegriff des § 10 II 17 PrALR als nach wie vor gültiges Recht an [5]. Daraus folgt, daß die gestalterische und wirtschaftliche Belange verfolgende Berliner Polizeiverordnung aus dem Jahr 1855 zur Konzessionierung des Anschlagunternehmens von Ernst Litfaß nicht von der generellen Regelungskompetenz der allgemeinen Polizei gedeckt war. Die Verordnung räumte Litfaß exklusiv die Befugnis ein, auf öffentlichen Wegen 150 Anschlagsäulen aufzustellen und zu plakatieren. So wurde die Gefahr einer Verunstaltung durch Außenwerbung gering gehalten. Zusätzlich wurden die für Anzeigen zu verwendenden Formate grundsätzlich festgelegt [6]. Die ursprüngliche Aufgabe des Bauordnungsrechts, die von der Errichtung und Benutzung

---

1 Ernst-Hoppe, S. 82
2 Bauer, S. 11; Wolff-Bachof I, S. 42; Wolff-Bachof III, S. 4 ff.
3 Urt. d. PrOVG v. 14.6.1882, PrOVGE 9, 353 ff.; Götz, S. 13 f.; Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 12
4 Ernst-Hoppe, S. 81; Friauf, S. 162 f.
5 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 53
6 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 6, 49 f. und 52 ff.

der Bauwerke ausgehenden Gefahren abzuwehren, war schon immer Aufgabe der Polizei. Deshalb konnten die Bauordnungen als Polizeiverordnungen auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel, in Preusen § 10 II 17 PrALR, später § 14 PVG, ergehen. Soweit das Baurecht auf dem Gebiet der Baugestaltung über die bloße Gefahrenabwehr hinausging, waren besondere gesetzliche Ermächtigungen erforderlich [1]. Diese Lücke wurde erst durch das Preußische Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2.6.1902 [2] und durch das Preußische Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15.7.1907 [3] geschlossen.

Diese Gesetze wurden erst sehr spät geschaffen. Bereits in den Gründerjahren nach 1871 kam es aufgrund der wirtschaftlichen Expansion, der Bevölkerungsvermehrung und der schnellen Ausdehnung der Großstädte zu einem wahren Bauboom, der eine staatliche Reglementierung zur Folge haben mußte, damit den zum Teil chaotischen Verhältnissen wirksam begegnet werden konnte [4]. Durch die Entpolizeilichung des Außenwerbungsrechts im 19. Jahrhundert bestand ein dringendes Bedürfnis, die dadurch vernachlässigte Verunstaltungsabwehr baurechtlich zu regeln [5].

b) Verunstaltungsnormen in den anderen deutschen Staaten

Die nord- und mitteldeutschen Staaten schlossen sich teils durch eigene gesetzliche Normierungen, teils durch gewohnheitsrechtliche Übernahme den preußischen Grundsätzen an [6]. Außerhalb des Geltungsbereiches des PrALR in den Gebieten des Gemeinen Rechts und des Rheinischen Bürgerlichen Gesetzbuches gab es keine Rechtsgrundlage für die Verhinde-

1 Friauf, S. 442
2 GS, S. 159
3 GS, S. 260
4 Friauf, S. 441
5 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 56
6 Friauf, S. 163

rung einer Verunstaltung. Nur in einigen Landesteilen, wie dem Großherzogtum Berg und Herzogtum Nassau galten besondere Vorschriften für den Schutz der Ortschaften gegen verunstaltende Bauausführungen [1]. Da jedoch allgemein die Verunstaltung aus dem Aufgaben- und Kompetenzbereich der Polizei ausgeklammert wurde, waren besondere gesetzliche polizeiliche Aufgabenzuweisungen erforderlich [2]. In den süddeutschen Staaten verlief die Entwicklung anders als in Preußen. Dort spielte beim Übergang zum rechtsstaatlichen Polizeibegriff die Gesetzgebung die maßgebliche Rolle. Bayern, Baden und Württemberg erließen Polizeigesetzbücher, die entweder General- oder Spezialermächtigungen zum Erlaß polizeilicher Verfügungen enthielten [3]. Die Polizeistrafgesetzbücher stellten teils unmittelbar strafbewehrte Blankettvorschriften auf, teils ermächtigten sie zum Erlaß von Verordnungen, die solche Verbotsvorschriften oder Ermächtigungen zum Einschreiten im Einzelfall vorsehen konnten [4].

c) Das Polizeistrafgesetzbuch für Bayern vom 10.11.1861

Das bayerische Baurecht war bis 1861 nicht einheitlich geregelt. Die gesetzliche Grundlage zu einer zusammenfassenden Regelung wurde durch Art. 180 ff. des PStGB vom 10.11.1861 geschaffen.
Durch die Einführung des § 367 Nr. 15 des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich und durch den Erlaß der Art. 101 ff. des Polizeistrafgesetzbuchs für Bayern vom 26.12.1871 durften Bauvorschriften nunmehr auch zum Gesundheitsschutz erlassen werden. Den gesteigerten Ansprüchen an die Schönheit des Bauens entsprach Art. 101 Abs. 3 PStGB, als er die Zuständigkeiten zum Erlaß baurechtlicher Vorschriftem im Interesse der Verschönerung wesentlich erweiterte [5]. Der räum-

1 Büge-Zinkahn, S. 11; Watzke, S. 13
2 Friauf, S. 163 und S. 490
3 Götz, S. 14; Friauf, S. 163; Bauer, S. 13
4 Götz, S. 16
5 Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, S. 1 ff.

liche Geltungsbereich des Art. 101 PStGB erstreckte sich auch auf die Pfalz [1].
Art. 101 Abs. 3 PStGB bestimmte, daß im Interesse der Verschönerung und der Ästhetik baupolizeiliche Vorschriften für Städte von mehr als 20.000 Einwohnern getroffen werden können [2]. Durch das Gesetz vom 6.7.1908 wurde Art. 22b in das PStGB zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes gegen verunstaltende Reklame neu eingefügt [3]. Während Art. 22b Abs. 2 PStGB lediglich der Abwehr verunstaltender Reklame diente, gab Art. 101 Abs. 3 PStGB die Rechtsgrundlage für positive Maßnahmen im Interesse der Verschönerung [4].

d) Der Begriff der Verschönerung in Art. 101 Abs. 3 PStGB

Durch diesen positiven Wortbegriff wird die Baufreiheit eingeschränkt, und der polizeiliche Aufgabenbereich über die Abwehr von Gefahren hinaus merklich erweitert [5]. Die Bauten sind danach in einer schönheitlich noch befriedigenden Weise herzustellen, was der Vermeidung von Verunzierungen i.S. des Preußischen Gesetzes gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2.6.1902 gleichzusetzen ist [6].

e) Das preußische Fluchtliniengesetz vom 2.7.1875

Ein enormes industrielles Wachstum und der Zustrom von vielen Arbeitern in die Großstädte stellten diese vor die Notwendigkeit wirksamer Ortsplanung, die auch der Verunstaltung entgegenwirkt. Preußen schuf deshalb am 2.7.1875 mit dem "Gesetz betreffend die Anlegung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften" eine Rechtsgrundlage für die örtliche Planung [7]. Dadurch war es den

---

1 v. Sutner, S. 374
2 v. Sutner, S. 375
3 Siebertz, S. 67
4 Greve, S. 51; Moezer, BayBgm 53, 12
5 Zinkahn, DÖV 53, 165
6 Greve, S. 50, für den Begriff "schönheitlich" in Art. 98 der Württembergischen Bauordnung vom 28.7.1910
7 GS, S. 561

Gemeinden mit Zustimmung der Ortspolizeibehörden ermöglicht, Straßen- und Baufluchtlinien festzusetzen, die auch einer Verunstaltung entgegenwirkten [1].

4. Das 20. Jahrhundert bis zur Weimarer Republik

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 übernahm den im 19. Jahrhundert entwickelten eingeschränkten materiellen Polizeibegriff. Da das Reich von seiner in Art. 9 Nr. 2 WRV verankerten Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung keinen Gebrauch machte, blieb das Polizeirecht, also auch die Baupolizei, Regelungsgegenstand der Länder [2]. Vor allem in den süddeutschen Ländern galten landeseinheitliche Bauordnungen [3]. In Preußen und einigen anderen Ländern waren jedoch die Regierungspräsidenten und größere Städte für den Erlaß von Bauvorschriften zuständig. Zwei Einheitsbauordnungen (EBO) von 1919 und 1931 konnten in Preußen die gewünschte Rechtsvereinheitlichung nicht herbeiführen, da sie keine normative Kraft besaßen, sondern nur ein Entwurfsmuster für den Erlaß lokaler Bauordnungen darstellten [4]. Die EBO'en berücksichtigten Gestaltungsgesichtspunkte insofern, als bauliche Anlagen die einheitliche Gestaltung des Straßenbildes nicht stören durften.

Durch das "Kreuzberg-Urteil" des PrOVG war es der Polizei nicht möglich, Verunstaltungen zu verhindern [5]. Das am 1.6.1931 ergangene preußische Polizeiverwaltungsgesetz (PVG) orientierte sich an der Rechtsprechung des PrOVG und begrenzte durch die Generalklausel des § 14 PVG den materiellen Polizeibegriff ausschließlich auf die Gefahrenabwehr [6]. Um die

---

1 Plate, S. 33; Proksch, S. 20, Fußnote 178; Friauf, S. 441; Ernst-Hoppe, S. 81
2 Bauer, S. 14 f.; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, S. 7
3 So z.B. BayBO vom 17.2.1901; sächsisches Allgemeines Baugesetz vom 1.7.1900; Allgemeine Bauordnung für Hessen vom 7.8.1902; Bauordnung für Anhalt vom 10.6.1905; Badische Bauordnung vom 1.9.1907; Landesbauordnung für Württemberg vom 28.6.1910; Landesbauordnung für Thüringen vom 2.9.1930
4 Friauf, S. 442 f.; Watzke, S. 24; Bauer, S. 15
5 Urt. d. PrOVG vom 14.6.1882, PrOVGE 9, 353 ff.; später auch Urt. d. PrOVG vom 16.4.1901, PrOVGE 39, 415 ff.
6 Götz, S. 15

durch die Rechtsprechung des PrOVG gerissene Lücke zu schließen, sind in Preußen Verunstaltungsgesetze erlassen worden [1]. Zu verdanken war dies auch der Heimatschutzbewegung um die Jahrhundertwende, die die Pflege des Heimatbildes und den Schutz gegen Verunstaltung wieder in den Vordergrund rückte [2].

Ähnlich wie in Preußen entwickelte sich das Recht der Verunstaltungsabwehr auch in den anderen deutschen Ländern [3].

a) Das preußische Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2.6.1902

Durch dieses Gesetz erhielt die Landschaft nur einen Schutz gegen Reklameschilder, nicht aber gegen sonstige unschöne Bauten [4]. Die Behörden konnten damit, über das Prinzip der Gefahrenabwehr hinausgehend, auch aus ästhetischen Gründen in die Baufreiheit eingreifen [5]. Für den Erlaß des Gesetzes standen allerdings mehr wirtschaftliche Gründe hinsichtlich des Fremdenverkehrs im Vordergrund, als baugestalterische Erwägungen [6]. Auf der anderen Seite forderte das Kreuzbergurteil den Vorbehalt des förmlichen Gesetzes für Eingriffe in Freiheit und Eigentum. Es wollte nicht wohlfahrtspflegerische Aufgaben der Polizei überhaupt nicht mehr anerkennen, sondern forderte eine spezielle gesetzliche Grundlage für derartige Eigentumseingriffe [7]. Die weitere Entwicklung des Außenwerbungsrechts, gerade bezüglich des Instituts des ästhetisch begründeten Bauverbots, reicht bis in unsere heutige Zeit [8].

---

1 Grewe, MA 51, 248; Rauschenbach, MA 53, 18; Proksch, S. 20; Jellinek, S. 473
2 Looks, S. 6; Weißgerber, S. 12
3 So z.B. durch das Sächsische Gesetz gegen Verunstaltung von Stadt und Land vom 15.3.1909; das Braunschweigische Gesetz gegen die Verunstaltung von Stadt und Land vom 1.2.1911; das Gesetz für das Großherzogtum Oldenburg gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 11.1.1910; das Hamburgische Gesetz vom 6.12.1920; das Hessische Gesetz vom 16.6.1902
4 Drews-Lassar, S. 760; Drews-Hoffmann, S. 945
5 Watzke, S. 20 f.; Ernst-Hoppe, S. 82; Büge-Zinkahn, S. 11 f.; Bartlsperger, Die Verbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 53 f.
6 Plate, S. 30 m.w.N.
7 Vgl. bei Götz, S. 14
8 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 49

b) Der Begriff der Verunzierung

Das preußische Verunstaltungsgesetz von 1902 gebraucht den Begriff "Verunzierung der Landschaft". Dies setzt nach der Rechtsprechung des PrOVG [1] nicht voraus, daß eine grobe Verunstaltung, also ein positiv häßlicher Zustand, geschaffen wird. Andererseits genügt eine Beeinträchtigung des ästhetischen Empfindes des Beschauers nicht [2], sondern es muß sich eine als Unlust empfundene Störung des bei der Betrachtung der Landschaft vorhandenen Naturgenusses ergeben. Der Betrachter muß den Gegensatz zwischen der Landschaft und dem Reklameschild als aufdringlich und belastend empfinden [3]. Der Begriff ist etwa in der Mitte zwischen einer groben Verunstaltung und einer Beeinträchtigung anzusiedeln [4].

c) Das preußische Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragender Gegenden vom 15.6.1907

Die Ortschaften waren bislang gegen verunstaltende Bauausführungen nur in wenigen Gebieten geschützt [5]. Die Verunstaltungsgesetze brachten den gewünschten Heimatschutz nur für bestimmte, fest umgrenzte und besonders qualifizierte Gebiete und Objekte. Nur der Schutz gegen die gröbliche Verunstaltung erstreckte sich auf den ganzen Heimatraum [6]. Das polizeiliche Einschreiten gegen jede Art von Verunstaltung wäre nach damaliger Auffassung ein Schritt ins Dunkle ohne festen Rechtsboden gewesen [7]. Leider war die Terminologie der vorgenannten Gesetze sehr uneinheitlich. So wurden Begriffe verwandt, wie gröbliche Verunstaltung, Verunstaltung, Verunzierung, Beeinträchtigung und Störung, die in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiteten [8].

---

1 Urt. d. PrOVG v. 29.6.1915, PrOVGE 69, 321; Urt. d. PrOVG v. 7.4.1927, PrOVGE 82, 441
2 Baltz-Fischer, S. 176
3 Büge-Zinkahn, S. 64 m.w.N.; Weißgerber, S. 72
4 Greve, S. 37; Drews-Lassar, S. 760
5 Drews-Lassar, S. 761
6 Weißgerber, S. 13; Michel, S. 4; Büge-Zinkahn, S. 62 f.
7 Büge-Zinkahn, S. 13
8 Plate, S. 31; Michel, S. 4

Da nur hervorragende Objekte geschützt werden sollten, läßt das Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15.6.1907 (GS, S. 260) einen Vergleich mit dem damaligen Denkmalschutzrecht zu. In Preußen wurde auf die Schaffung eines DSchG verzichtet. Allenfalls konnte ein Schutz einzelner, hervorragender Monumente durch Ortssatzung durch obengenanntes Verunstaltungsgesetz vom 15.6.1907 erreicht werden. Es wurden nach früherem Verständnis nur hervorragende Objekte als Denkmäler behandelt. Dieser beschränkte Denkmalbegriff ist bis in die Gegenwart hinein als der klassisch-traditionelle anerkannt [1].
Das Verunstaltungsgesetz vom 15.6.1907 bezog sich nur auf genehmigungspflichtige Bauten. Die Verunstaltungsverbote des nebenher anwendbaren ALR galten dagegen für alle Bauwerke, waren also weitergehend [2].

d) Der Begriff der Beeinträchtigung in § 2 des Verunstaltungsgesetzes vom 15.6.1907

Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn die Harmonie des Gesamtbildes gestört wird, ohne daß bereits ein positiv häßlicher oder verletzender Zustand geschaffen wird [3]. Sie verlangt die Anlegung eines strengeren Maßstabes als bei der gröblichen Verunstaltung in § 1 des Gesetzes vom 15.6.1907 oder bei der Verunzierung im Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2.6.1902 (GS, S. 159) [4]. Die Beeinträchtigung ist die schwächste unter Verbot gestellte Form der Störung, und es gehört ein feines ausgebildetes, ästhetisches Empfinden dazu, um sie überhaupt wahrzunehmen [5]. Maßgeblich ist die Anschauung eines Kreises künstlerisch gebildeter Personen, die über ein künstlerisch und ästhetisch geschultes Auge verfügen [6]. Es ist daher Auf-

---

1 Kummer, S. 20
2 Drews-Lassar, S. 761; Plate, S. 31; Baltz-Fischer, S. 73
3 Dickmann, BBauBl 56, 71
4 Baltz-Fischer, S. 181
5 Vgl. jetzt Urt. d. Hessischen VGH v. 19.5.1978, BRS 33, 247; Drews-Lassar, S. 763
6 Büge-Zinkahn, S. 64; Urt. d. PrOVG v. 4.4.1940, PrOVGE 105, 250 ff.

gabe von Sachverständigen, eine Beeinträchtigung zu beurteilen, ein Durchschnittsbetrachter ist dazu nicht befähigt [1].

e) Das preußische Wohnungsgesetz vom 28.3.1918

Das Baurecht erlebte Mitte der zwanziger Jahre eine Renaissance. Dem Preußischen Wohnungsgesetz von 1918 folgten der Entwurf eines Preußischen Städtebaugesetzes von 1920 und der Entwurf eines Reichsbaugesetzes [2]. Mit dem Preußischen Wohnungsgesetz von 1918 wurde über die reine Gefahrenabwehr und die Abwehr von Verunstaltungen hinausgegangen, in Richtung einer umfassenden städtebaulichen Planung [3]. Es erweiterte den Schutz des Straßenbildes, indem es die Berücksichtigung des Denkmal- und Heimatschutzes verlangte. In seinem Art. 4 § 1 Nr. 4 befaßte es sich mit der Verunstaltungsabwehr, der die äußere Gestaltung von Wohngebäuden sowie aller von öffentlichen Verkehrsflächen aus einsehbaren Bauten regelte, um eine einheitliche Gestaltung des Straßenbildes zu erreichen [4]. Bestimmungen nach Art. 4 § 1 Nr. 4 durften nur für den Denkmal- oder Heimatschutz erlassen werden, andere Gesichtspunkte waren irrelevant. Der Heimatschutz erfaßte dabei nicht nur die Erhaltung von baulichen Kulturgütern, sondern beeinflußte auch die Neubauten im Sinne einer heimatlichen Kultur [5].

Für die Verunstaltungsabwehr waren die drei preußischen Gesetze wenig effektiv. Das lag zum einen daran, daß sich die Normen über die Verunstaltungsabwehr auf verschiedene Gesetze verteilten, woraus sich eine geringe Praktikabilität ergab. Zum anderen gewährleisteten diese Gesetze keinen unbeschränkten Schutz vor Verunstaltungen [6]. Geschützt waren nur landschaftlich hervorragende Gegenden, Straßen, Plätze und einzelne Bauwerke von geschichtlicher oder künstlerischer

1 Dickmann, BBauBl 56, 71; Weißgerber, S. 73
2 Küchenhoff, S. 9
3 Ernst-Hoppe, S. 82 f.; Looks, S. 7; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 36 f. m.w.N.
4 Watzke, S. 22; Kiehne, S. 6
5 Kiehne, S. 182
6 Büge-Zinkahn, S. 13; Looks, S. 7 f.

Bedeutung, bestimmte Flächen, wie Landhausviertel, Badeorte und Prachtstraßen, sowie vornehmlich Wohnzwecken dienende Gebäude. Nur der Schutz gegen eine "gröbliche Verunstaltung" erstreckte sich über den ganzen Heimatraum. Auch die Ausführung der Gesetze war nicht einheitlich geregelt. Das Verunstaltungsgesetz vom 2.6.1902 übertrug sie auf die Landespolizeibehörden, während nach den anderen beiden Gesetzen die Bauaufsichtsbehörde zuständig war [1].

5. Die nationalsozialistische Zeit

Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 endete die Entwicklung des rechtsstaatlichen Polizeirechtes. Bis zum Jahre 1945 benutzte dieses Regime die Polizeigewalt zur Durchsetzung seiner Macht [2].
In dieser Zeit wurde die Reklame in der Landschaft völlig verboten. Das hatte zur Folge, daß die Werbung wie auch die nationalsozialistische Propaganda sich um so mehr in Dörfern und Städten ausbreitete [3].

a) Die Baugestaltungsverordnung vom 10.11.1936

Die ehemals landesrechtlichen Regelungen des Baurechts sollten unter dem nationalsozialistischen Regime zu einem einheitlichen Reichsbaurecht zusammengefaßt werden. Infolge des zweiten Weltkrieges ergingen jedoch lediglich baupolizeiliche Verordnungen des Reichsarbeitsministers, u.a. die Baugestaltungsverordnung (BgVO) vom 10. November 1936 [4].

aa) Ermächtigungsgrundlagen

Die BgVO beruht auf dem Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens (SOG) vom 3.7.1934. Unter dem Begriff der Siedlung ist dabei nicht nur

---

1 Büge-Zinkahn, S. 13; Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 54
2 Götz, S. 16; Drews-Wacke-Vogel-Martens II, § 1 Nr. 5, S. 10
3 Riepenhausen, Die Gemeinde 65, 288
4 Bauer, S. 16 m.w.N.

die ländliche Siedlung, sondern die Besiedelung des Landes im umfassenden Sinne zu verstehen [1]. Das ist seit dem Grundsatzurteil des BVerwG vom 28. Juni 1955 [2] nicht mehr ernsthaft bestritten worden [3].

bb) Die drei positiven Gestaltungsanforderungen der BgVO

Durch den Erlaß der BgVO wurden die Lücken in der Gesetzgebung zum Verunstaltungsschutz geschlossen [4]. Sie griff weit über die Verunstaltungsabwehr hinaus, indem sie in § 1 BgVO positive Gestaltungsanforderungen aufstellte [5]. Ihr räumlicher Wirkungsbereich erfaßte nicht nur landschaftlich hervorragende Gegenden, vielmehr erachtete sie jede Landschaft als unbegrenzt schutzwürdig [6]. Ihr Ziel war es, "ein harmonisches, vom Gemeinschaftsgeist und fachlichem Können zeugendes Gesamtbild zu erreichen" [7]. Der RdErlaß des Reichsarbeitsministers vom 17.12.1936 [8] mißbilligte die aus dem Liberalismus stammende Baugesetzgebung der Länder und forderte eine zielbewußte Führung der Baubehörden auch gegen den Willen des Bauherrn [9]. Gestützt auf § 2 Abs. 1 BgVO konnten die Gemeinden durch Ortssatzung die Außenwerbung erheblich einschränken. Ausnahmen wurden von einer Genehmigung abhängig gemacht, deren Erteilung im freien Ermessen der Bauaufsichtsbehörden stand. Damit war einer positiven,

---

1 Kiehne, S. 60; Weißgerber, S. 15 f.; Zinkahn, DÖV 53, 162; Urt. d. OVG Hamburg v. 24.2.1951, DVBl 51, 218 ff.; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 177; a.A.: Bull, BB 51, 650, der für die architektonisch-ästhetische Seite der Bauwerke keine Ermächtigungsgrundlage im SOG sieht, da dies mit Siedlung nichts zu tun habe. Deshalb überschreite die BgVO den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung; ähnlich Grewe, MA 51, 250, der die BgVO nur als ein einstweiliges Rahmengesetz ansieht.

2 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (177); vgl. dazu bereits früher Urt. d. OVG Hamburg v. 24.2.1951, DVBl 51, 218 ff.; Urt. d. VG Wiesbaden v. 12.7.1951, DÖV 52, 187; Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 337

3 Michel, S. 8 m.w.N.; Gutachten d. BVerfG v. 16.6.1954, BVerfGE 3, 407 (430 ff.)

4 Michel, S. 5; Bussmann-Droste, S. 82

5 Büge-Zinkahn, S. 14; Ernst-Hoppe, S. 83

6 Beschluß d. OVG Rheinland-Pfalz v. 22.3.1955, Amtliche Sammlung, Band 3, S. 121; Bussmann-Droste, S. 81 f.; Weißgerber, S. 14

7 Looks, S. 8 f.

8 Runderlaß des Reichsarbeitsministers betr. Verordnung über Baugestaltung v. 17.12.1936, Reichsarbeitsblatt 1937 I, S. 4

9 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 40 m.w.N.; Schneider, BB 60, 194; Baumanns, Staats- und Kommunalverwaltung 66, 73

obrigkeitlichen Geschmacksdiktatur Tür und Tor geöffnet [1]. Das bisher vorherrschende Prinzip der Verunstaltungsabwehr wurde aufgegeben.

§ 1 BgVO hat anstelle der in den landesrechtlichen Vorschriften üblichen negativen Verunstaltungsbegriffe, wie grobe Verunstaltung, Verunzierung, Beeinträchtigung, Störung etc., drei positiv formulierte Grundtatbestände, nämlich "anständige Baugesinnung", "werkgerechte Durchbildung" und "einwandfreie Einfügung in die Umgebung" aufgestellt [2]. Da die BgVO nach 1949 zunächst noch als Landesrecht fortgalt, entbrannte heftiger Streit darüber, was das Gesetz unter diesen Begriffen versteht. Umstritten war vor allem der Beurteilungsmaßstab, noch umstrittener die Frage, wer diesen Maßstab anlegt, auf wessen Urteil es maßgeblich ankommt [3].

b) Weitere gesetzliche Beschränkungen der Außenwerbung in der Zeit des Nationalsozialismus

Das Gesetz über Wirtschaftswerbung vom 12.9.1933 begründete ein besonderes Aufsichtsrecht des Reiches für das gesamte öffentliche und private Werbungs-, Anzeigen-, Ausstellungs-, Messe- und Reklamewesen. Ein Werberat war mit der Durchführung der Aufsicht beauftragt, dessen Genehmigungen allerdings nur die Berufsausübung als solche, nicht die baurechtliche Zulässigkeit einzelner Werbeanlagen betraf [4].

Die 9. Bekanntmachung des Werberats der deutschen Wirtschaft vom 1.6.1934 untersagte die Außenwerbung teils völlig, teils schränkte sie diese erheblich ein [5]. Jeder Ort mußte pro 1000 Einwohner eine Plakattafel aufstellen, wobei das Propagandaministerium an den Reklameerlösen prozentual beteiligt war [6].

---

1 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 13 f.
2 Büge-Zinkahn, S. 65; Boie, Der Städtebund 70, 161
3 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, BB 60, 268
4 Urt. d. VG Stuttgart v. 9.6.1951, DÖV 52, 126; Urt. d. OVG Münster v. 18.7.1963, OVGE 19, 51; Urt. d. BayVGH v. 18.12.1967, BayVBl 68, 322
5 Grewe, MA 51, 249; Kiehne, S. 8 f.; Büge-Zinkahn, S. 25
6 Vgl. Münker, Die Gemeinde 65, 295

Das Reichsnaturschutzgesetz vom 26.6.1935 beschränkte die Außenwerbung in landschaftlich besonders schönen Gegenden. So wurden in § 16 RNatSchG unter anderem nicht genehmigte Veränderungen in einem eingetragenen Naturschutzgebiet verboten [1].

Des weiteren sind aus dieser Zeit das Wohnsiedlungsgesetz vom 22.9.1933 und die Bauregelungsverordnung vom 15.2.1936 anzuführen. Beide Gesetze gehörten dem Bauplanungsrecht an und berührten das Verunstaltungsrecht nicht ausdrücklich, sondern nur insofern, als zu einer planmäßigen Ordnung und Bebauung auch eine befriedigende, schönheitliche Baugestaltung gehört [2]. Danach konnte die baupolizeiliche Genehmigung für bauliche Anlagen versagt werden, wenn ihre Ausführung der geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes oder einer ordnungsgemäßen Bebauung zuwiderlaufen würde.

Erwähnenswert sind noch die Straßenverkehrsordnung vom 13.11.1937, wonach Wirtschaftswerbung in Verbindung mit Verkehrszeichen unzulässig ist, und das Reichsautobahngesetz vom 29.5.1941, wonach Werbeanlagen, soweit sie bauliche Anlagen darstellen, in einer Entfernung bis zu 100 m von der Autobahn weg nicht ohne Genehmigung errichtet werden durften [3].

6. Rechtsentwicklungen nach dem zweiten Weltkrieg

Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches löste der Rechtsstaat den Polizeistaat ab [4]. Die Besatzungsmächte verfolgten das Ziel einer Dezentralisierung der Polizei und einer Entpolizeilichung der Verwaltung. Daraus folgte die Aufteilung in Polizei- und Verwaltungsbehörden. Letzteren wurden im Baurecht die Sorge für die öffentliche Sicherheit und Ordnung übertragen. Diese wird mit dem Begriff der Gefahrenabwehr umschrieben und stellt nach heutigem Verständnis eine materielle Aufgabe der Polizei dar [5].

---

1 Büge-Zinkahn, S. 24; Weißgerber, S. 13
2 Kiehne, S. 8; Büge-Zinkahn, S. 23 ff.; Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, S. 5
3 Büge-Zinkahn, S. 25
4 Vgl. Becker, S. 484, zum Erlaß des bayerischen AWG
5 Götz, S. 18 ff. m.w.N.; Bauer, S. 4 und S. 17; Kiehne, S. 66; Grewe, MA 51, 248

Als Rechtsgrundlage für ein Außenwerbungsverbot kamen damals in den ehemals preußischen Gebieten das preußische Verunstaltungsgesetz von 1907 und für die gesamte Bundesrepublik die BgVO in Betracht [1].

a) Die BgVO als nationalsozialistisches Gesetz und ihre Weitergeltung als Landesrecht

Gegen die BgVO wurde verschiedentlich eingewandt, daß sie unwirksam sei, weil es ihr an einer gültigen Rechtsgrundlage fehle, sie nationalsozialistisches Gedankengut enthalte und gegen die rechtsstaatliche Grundkonzeption des Grundgesetzes, vor allem gegen Art. 2, 5 und 14 GG verstoße [2]. Es ist jedoch allgemein anerkannt, daß eine im Zeitpunkt ihres Erlasses auf gesetzlicher Grundlage - hier aufgrund des SOG vom 3.7.1934 - ergangene Rechtsvorschrift nicht durch den Fortfall der Ermächtigungsvorschrift in ihrer Gültigkeit berührt wird [3]. Die Verwaltungsgerichte haben die Rechtsgrundlage der BgVO stets für ausreichend gehalten [4]. Die BgVO beinhaltet auch kein nationalsozialistisches Gedankengut [5]. Die Vorarbeiten zur BgVO gehen weit in die Zeit vor Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft zurück. Der Heimatschutzgedanke war bereits seit über 50 Jahren vor dem Erlaß der BgVO zum Gegenstand der Baugestaltungsgesetzgebung gemacht worden. Die BgVO hat nur eine unter Anführung ehemaliger preußischer und sächsischer Gesetze bereits im 18. Jahrhundert begonnene Entwicklung des Baurechts fortgesetzt [6]. Auch mit ihrer Forderung nach anständiger Baugesinnung verwirklicht die BgVO keine nationalsozialistischen Ziele. Diese Forderung stammt nicht aus dem

---

1 Schuwerack, S. 36; Kretzschmar, S. 322; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
2 So insbesondere Grewe, MA 51, 250; Rauschenbach, S. 20 ff.; a.A. Jung, S. 266 f.; Zinkahn, DÖV 53, 162 ff.; Kiehne, S. 62 m.w.N.; Michel, S. 7; Weißgerber, S. 15 ff.; Büge-Zinkahn, S. 22 f.; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 177 f.
3 Beschluß des BVerfG v. 3.12.1958, BVerfGE 9, 3 (12)
4 Zinkahn, DÖV 53, 162 m.w.N.; Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 232 m.w.N.; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 176 ff.; OVG Münster, DVBl 53, 180 ff.; Urt. d. OVG Hamburg v. 16.3.1951, MDR 51, 446 ff.
5 Zinkahn, DVBl 51, 370; Weißgerber, S. 18; Greve, S. 16; a.A. Rauschenbach, S. 22, der im übrigen eine Verunstaltungsvorsorge nicht zu den Aufgaben eines Rechtsstaates zählt.
6 Naumann, S. 173; Weißgerber, S. 19; Büge-Zinkahn, S. 22 f.; Kiehne, S. 62; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 176 f.

Nationalsozialismus, sondern gehört zu dem Gedankengut eines jeden Kulturstaates, wie sich in den heutigen Länderbauordnungen zeigt [1].
Die BgVO gehört dem Bauordnungsrecht an, das nach einem vom BVerfG in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten weder der ausschließlichen noch der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliegt. Sie galt daher nach Art. 123 ff. GG ab 1949 als Landesrecht weiter, bis die Länder eigene Landesbauordnungen erließen. Das Baupolizeirecht, wie auch das allgemeine Polizeirecht, gehört in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder [2].

b) Die Musterbauordnung vom 30.10.1959

Durch die beträchtlichen Kriegszerstörungen und die damit verbundene Wiederaufbauphase nahm die Bautätigkeit in der Bundesrepublik sprunghaft zu. Als Rechtsgrundlage mußte das alte Baurecht notgedrungen herangezogen werden, das naturgemäß mit der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht Schritt halten konnte [3]. Die Bemühungen, ein bundeseinheitliches Bauordnungsrecht zu schaffen, scheiterten an dem Gutachten des BVerfG [4], das dem Bund die Zuständigkeit zwar hinsichtlich des Planungs-, Boden-, Umlegungs- und Erschließungsrechts zugestand, das aber das Bauordnungsrecht als Teil des allgemeinen Sicherheitsrechts weiterhin als Ländersache verstanden wissen wollte. Aufgrund dieser Tatsache schufen sich das Saarland, Hessen und Berlin unter Aufhebung der BgVO eigene Landesbauordnungen. Bayern erließ ein spezielles Gesetz gegen verunstaltende Außenwerbung, das AWG vom 2.3.1954 [5]. Dadurch entstand die Gefahr

1 So Zinkahn, DVBl 51, 370
2 Gutachten des BVerfG v. 16.6.1954, BVerfGE 3, 407 (430) ff.; Michel, S. 8; Weißgerber, S. 44 m.w.N.; Lerche, S. 49; Boie, Der Städtebund 1970, 161; Looks, S. 9; Watzke, S. 25 f.; Bull, BB 56, 324; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 39 f.; Kiehne, S. 65 f.
3 Bauer, S. 18
4 Gutachten des BVerfG v. 16.6.1954, BVerfGE 3, 407 (430) ff.; Musterbauordnung vom 11.12.1981, Wiesbaden und Berlin 1983, Vorwort, S. 7; Roellecke, S. 31
5 Boie, Der Städtebund 1970, 162; BayGVBl 1954, S. 41

der Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Bauordnungsrechts in den einzelnen Bundesländern. Auf Initiative der zuständigen Minister der Länder und des Bundesministers für Wohnungsbau wurde am 21.1.1955 in Bad Dürkheim eine Kommission zur Erarbeitung einer Musterbauordnung eingesetzt. Dabei hat sich der Bund verpflichtet, von einer eigenen gesetzlichen Regelung keinen Gebrauch zu machen, wenn die Länder das Bauordnungsrecht im Grundsätzlichen einheitlich regeln würden. Die Musterbauordnung sollte als Unterlage für die Bauordnungen der Länder dienen. Auf diese Weise sollte das Bauordnungsrecht vereinheitlicht, neu gestaltet und mit dem künftigen neuen Städtebaurecht abgestimmt werden. Nach vierjähriger Tätigkeit legte die Kommission am 30.10.1959 die MBO vor. Die Abweichungen der danach erlassenen Landesbauordnungen hielten sich in Grenzen. Eine vollständige Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts konnte jedoch dadurch nicht erreicht werden, da kein Land die MBO unverändert übernahm [1]. Dennoch wurde in den Grundzügen der Landesbauordnungen sowie in wesentlichen Detailregelungen weitgehend Obereinstimmung erzielt [2]. Zum großen Teil wurde die MBO fast wörtlich übernommen [3].

Die MBO knüpfte an eine positive Baugestaltungsbeeinflussung im Hinblick auf den Wiederaufbau der zerstörten Städte an [4]. Die MBO setzte sich zum Ziel, eine einwandfreie Gestaltung baulicher Anlagen zu erreichen, und wollte sich nicht nur auf die Verhinderung von Verunstaltungen beschränken. Über die Verunstaltungsabwehr hinaus sollte es Aufgabe der Bauaufsichtsbehörden sein, die Baukultur zu wahren und zu fördern [5]. Im Anschluß an den Vorschlag der MBO von 1959 haben die Landesgesetzgeber die Außenwerbung und deren Grenzen zum überwiegenden Teil einheitlich geregelt [6].

---

1 Schmidt-Tophoff, DBVl 62, 461; Looks, S. 9; Boie, Der Städtebund 1970, 162; Musterbauordnung vom 11.12.1981, Wiesbaden und Berlin 1983, S. 71
2 Bauer, S. 18
3 Friauf, S. 443
4 So schon vor Erlaß der MBO vom 30.10.1959, Bd. 16 und 17 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau; Büge-Zinkahn, S. 5
5 Watzke, S. 29; Allgemeine Einführung in die MBO Teil A, in: Bd. 16 und 17 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wohnungsbau, S. 122
6 Lerche, S. 49 f.; Näheres bei Schmidt-Tophoff, Recht der Außenwerbung, S. 45 ff.

c) Die Landesbauordnungen

Da die frühere reichsrechtliche BgVO nach den Bestimmungen des GG Landesrecht wurde, waren die Länder nicht daran gehindert, eigene Regelungen zu treffen [1]. Ansonsten hätte dies der Grundsatz 'Bundesrecht bricht Landesrecht' nach Art. 31 GG verhindert [2]. Neue landesrechtliche Regelungen waren insofern auch erforderlich, als das Bundesverwaltungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 28.6.1955 [3] zwar die Fortgeltung der BgVO bejahte, gleichzeitig aber dem zu weiten Wortlaut im Interesse der Vorhersehbarkeit staatlicher Eingriffe durch Auslegung enge Grenzen auferlegte [4]. Die in den Landesbauordnungen enthaltenen Vorschriften und Satzungsermächtigungen über verunstaltende Außenwerbung betreffen die Gestaltung der Werbeanlagen sowie den Inhalt und die Durchführung des Bogenanschlags [5]. Ältere Vorschriften über verunstaltende Außenwerbung wurden durch die geltenden Landesbauordnungen aufgehoben [6]. Die LBO'en haben das Verunstaltungsrecht auch in der baurechtlichen Generalklausel verankert. Dies entspricht dem Vorschlag des § 3 Abs. 1 MBO von 1959 [7]. Daß aber die LBO'en dazu noch weitere Normen über die äußere Gestaltung und über die Zulässigkeit von Anlagen der Außenwerbung enthalten, erscheint der Organisation der Werbewirtschaft als überflüssig [8]. Im Hinblick auf die Bestimmtheit staatlicher Eingriffe sind aber solche präzisierenden Tatbestände auch im Interesse der Werbewirtschaft dringend erforderlich.

Die LBO'en haben die früheren Verunstaltungsregelungen größtenteils übernommen. Es zeigen sich jedoch oft sprachliche Unterschiede, da Worte, wie "verunstalten", "stören","beeinträch-

1 Schmidt-Tophoff, DÖV 63, 9
2 Weißgerber, S. 42
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
4 Vgl. Schuwerack, S. 36
5 a.A. Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 26 in Fußnote 44 m.w.N.
6 Schneider, BB 62, 1225; Bartlsperger, a.a.O., S. 26 in Fußnote 44 m.w.N.
7 Watzke, S. 39; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 46 f.
8 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 25

tigen","Rücksicht nehmen", verwandt wurden. Diese unterschiedlichen Formulierungen bedeuten aber nicht, daß zwischen verschiedenen Verunstaltungsgraden unterschieden werden soll, obwohl zugestanden werden muß, daß bei einer Störung bzw. Beeinträchtigung wohl ein weitergehender Schutz als nur bei einer Verunstaltung eingeräumt werden sollte [1]. Eine inhaltliche Abweichung war jedoch nicht gewollt, was sich schon aus dem Inhalt der Generalklauseln ergibt [2]. Im Gegensatz zur MBO von 1959 gehen die LBO'en unter dem Einfluß des Urteils des BVerwG vom 28.6.1955 [3] von der reinen Verunstaltungsabwehr aus. Diese Entscheidung hat die positiven Baugestaltungsanforderungen der BgVO als mit dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz des Gebotes inhaltlicher Bestimmtheit und Bestimmbarkeit von Ermächtigungen zum Eingriff in das Eigentum der Bürger, der sogenannten Meßbarkeitsklausel, insoweit für unvereinbar erklärt, als diese über die Verunstaltungsabwehr hinausgehen [4]. Nach anderer Ansicht können auch positive, über die bloße Gefahrenabwehr hinausgehende Gestaltungsanforderungen ihre verfassungsmäßige Begründung in der dem GG innewohnenden Gemeinwohlklausel finden. Dem Grundsatz, daß gesetzlicher Zwang zulässig ist im Dienste überragender Forderungen des Gemeinwohls, erlaubt es dem Gesetzgeber, nicht nur Abwehrmaßnahmen, sondern auch Gestaltungsmaßnahmen zu treffen. Da die Bundesrepublik nach dem GG ein sozialer Rechtsstaat ist, können auch in einem Bauordnungsgesetz positive Anforderungen gestellt werden [5]. Dieser Auffassung wird entgegengehalten, daß es nicht möglich ist, für den gesamten räumlichen Gestaltungsbereich der LBO allgemein gültige, positive Gestaltungsanforderungen aufzustellen, die zugleich so bestimmt sind, daß sie einerseits vom Bauherrn konkret nachvollzogen und andererseits von den Bauaufsichtsbehörden ohne Ermessensspielraum kontrolliert werden könnten [6]. Eine Be-

---

1 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 56; Watzke, S. 42; Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 191
2 Watzke, S. 42
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
4 Michel, S. 10
5 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 46
6 So Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 191

schränkung von Außenwerbungsanlagen ist aber grundsätzlich in der freien Landschaft zulässig und gerechtfertigt [1].

d) Das bayerische Gesetz über verunstaltende Außenwerbung (AWG) vom 2.3.1954

Das AWG galt in Bayern bis zu seiner Ablösung durch Art. 12 BayBO von 1962 [2] neben der BgVO, da es sich als Spezialregelung nur mit der durch Außenwerbung bewirkten Verunstaltung befaßte. Das Außenwerbungsrecht wurde im Zuge der MBO von 1959 deswegen in die BayBO übernommen, weil ein enger sachlicher Zusammenhang der Werbeanlagen mit den baulichen Anlagen besteht. Das Reklamerecht wurde dagegen aus dem Baurecht entgegen früherer Kodifikationen herausgenommen [3]. Das AWG bekämpfte nur verunstaltende Werbung wirtschaftlichen Charakters, setzte also Außen- und Wirtschaftswerbung gleich [4]. Das bayerische Recht kannte von jeher - wie z.B. in Art. 101 BayPStGB - nur den Begriff der Verunstaltung [5]. Durch eine fehlende Genehmigungspflicht wurde den Behörden jedoch nur eine schwache Möglichkeit zum Einschreiten gegenüber Verunstaltungen an die Hand gegeben [6]. Mit dieser Regelung sollte Verwaltungsarbeit erspart werden, gleichzeitig wurde aber eine vorübergehende Verunstaltung des Ortsbildes in Kauf genommen. Die Werbungstreibenden hatten zunächst den Vorteil freier Betätigung, mußten aber durch eine spätere Beseitigungsanordnung der Werbeanlage mit einer Fehlinvestition rechnen [7]. Diese Selbstverantwortung wurde von der Werbewirtschaft nicht genutzt, sondern es ergaben sich Auswüchse unvorhergesehenen Ausmaßes. Sobald verunstaltende Werbungsanlagen erst einmal standen, dauerte es lange Zeit, bis diese nach langwierigen Prozessen wieder beseitigt werden konnten. Es setzte sich durch solche werbemäßigen Übertrei-

1 Kiehne, S. 9
2 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr. 1; Koch, S. 66; Mang, BayVBl 62, 263
3 Watzke, S. 27
4 Groebe, BayVBl 56, 267; Anmerkung von Körner zum Urt. d. LG Augsburg v. 9.12.1957 in NJW 58, 1190
5 Dickmann, S. 71
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 41; Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, Ergänzungsband zur 11. Auflage, S. 98
7 Ziegler-Ulrich, S. 250

bungen sehr schnell die Auffassung durch, daß ein wirksamer Schutz vor Verunstaltung am sichersten durch eine vorherige Genehmigung erreicht werden könne [1]. Diese Genehmigungspflicht wurde 1962 auch mit der BayBO, wie in anderen Bundesländern in den entsprechenden LBO'en, eingeführt.

e) Ortsrechtliche Vorschriften

Konkrete Baugestaltungsgrundsätze sind für ein Bundesland nur schwer aufzustellen. Jedoch bietet sich hierfür der eng umgrenzte Ortsbereich an [2]. Es gehört zu den wesentlichen Aufgaben jeder Gemeinde, ihr Orts-, Straßen- und Landschaftsbild selbst zu gestalten und damit ihr Gesicht zu bestimmen [3]. Die LBO'en geben den Gemeinden die Möglichkeit, eigenes Ortsbaurecht zu schaffen, damit den besonderen örtlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann [4]. Örtliche Bauvorschriften müssen in der Rechtsform der Satzung nach den Vorschriften der jeweiligen Gemeindeordnungen erlassen werden [5]. In den Stadtstaaten, wie Bremen und Hamburg, sind solche Einzelbestimmungen bereits in deren Bauordnunen selbst enthalten. Nur in den Flächenstaaten bestehen ortsrechtliche Konkretisierungsmöglichkeiten [6]. Das BVerwG hat im Urteil vom 22.4.1972 [7] ausdrücklich bestätigt, daß der Landesgesetzgeber den Erlaß baugestalterischer Vorschriften den Gemeinden als Rechtssetzungsbefugnis im eigenen Autonomiebereich überlassen kann [8]. So erließ bereits die Stadt Nürnberg am 27.3.1950 eine Reklameordnung [9], die vorsah, daß bei Anstrahlung öffentlicher Gebäude die Ausschaltung der Leuchtreklame angeordnet werden kann.

---

1 So bereits Urt. d. BayVerfGH v. 13.4.1951, BayGVBl 195 ff.
2 Vgl. Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 191
3 Wiethaup, Bauamt und Gemeindebau 1968, 474
4 Plate, S. 152; Boie, Bauamt und Gemeindebau 1969, 250
5 Gädtke-Temme, S. 671
6 Plate, S. 129; Friedrich, WRP 72, 503
7 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, DVBl 73, 40 ff.
8 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 1973, S. 411; a.A. Lerche, DB, Beilage Nr. 6/69 zu Heft 11/1969, S. 5
9 Veröffentlicht im Amtsblatt der Stadt Nürnberg Nr. 36 vom 8.9.1950; Greve, S. 55

f) Die Musterbauordnung (MBO) vom 11.12.1981

Eine überarbeitete und den heutigen Gegebenheiten angepaßte Fassung der MBO wurde Ende 1981 verabschiedet. Sie wird zur Zeit in nahezu allen Bundesländern in das jeweilige Bauordnungsrecht umgesetzt. Dabei führen unterschiedliche Gegebenheiten und Interessen in den einzelnen Bundesländern - wie bisher - zu gewissen Abweichungen [1]. Für das Außenwerbungsrecht beinhaltet die MBO von 1981 keine Änderung.

g) Das Bundesbaugesetz vom 23.6.1960

Der Bund hatte von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nach Art 74 Nr. 18 GG durch das BBauG vom 23.6.1960 Gebrauch gemacht [2]. Das BBauG wurde ergänzt durch das Städtebauförderungsgesetz vom 27.7.1971 und durch das Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965 [3]. Auch das Planungsrecht zur Lenkung und Steuerung der städtebaulichen Entwicklung fordert z.B. in § 35 Abs. 3 BBauG, daß das Orts- und Landschaftsbild nicht verunstaltet werden darf, und in § 34 Abs. 1 BBauG, daß sich ein Bauvorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung unter Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur einzufügen hat.

II. Funktionen und Rechtszwecke der Verunstaltungsabwehr bei Werbeanlagen

1. Der derzeit herrschende Verunstaltungsbegriff

Bauliche Anlagen dürfen nicht verunstaltend wirken; sie dürfen das Gesamtbild ihrer Umgebung nicht stören [4]. Verunstaltung ist eine das Schönheitsgefühl störende Entstellung eines Bauwerks, einer Landschaft oder eines Städtebildes [5].

---

1 Musterbauordnung vom 11.12.1981, Wiesbaden und Berlin 1983
2 BGBl I, S. 341; Mang, BayVBl 62, 263
3 Friauf, S. 442
4 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 1973, S. 410, so oder so ähnlich sind alle baurechtlichen Generalklauseln gefaßt.
5 Definition in Brockhaus Enzyklopädie, 17. Aufl., 19. Bd., Wiesbaden 1974, S. 577

Insofern berücksichtigt die sicherheitsrechtliche Verunstaltung auch sozialrechtliche Tendenzen [1]. Verunstaltung ist die krasseste Form der Beeinträchtigung des Schönheitsempfindens [2]. Bei ihr geht es nicht um eine positive Anforderung, sondern negativ um einen Ausschluß [3]. Als verunstaltend ist anzusehen, was unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse das Empfinden des für ästhetische Eindrücke offenen durchschnittlichen Betrachters oder Idealbetrachters verletzt, einen Stilbruch darstellt, eine handgreifliche Negation des Schönen [4].

Auch der gedankliche Inhalt und die bildliche Darstellung einer Reklametafel sind bei der Beurteilung mitzuberücksichtigen. Denn bei der Betrachtung verbindet sich in der Vorstellung des Beschauers das äußere Erscheinungsbild der Anlage mit dessen gedanklichem Inhalt. Der Inhalt ist auch für die Frage von Bedeutung, ob sich die Werbeanlage einwandfrei in die Umgebung einfügt [5].

Eine Verunstaltung ist insbesondere gegeben bei regelloser Anbringung, bei Häufung gleicher oder miteinander unvereinbarer Werbeeinrichtungen, bei aufdringlicher Wirkung durch übermäßige Größe oder grelle Farben, wenn Giebelflächen, tragende Bauglieder oder architektonische Gliederungen in störender Weise bedeckt oder überschnitten werden, wenn die Werbeeinrichtungen unansehnlich, primitiv [6], entstellt oder

---

1 Zeitungs- und Zeitschriftenverlag 1967, Werbung und Verfassung, S. 418
2 Frischmann-Weingart, S. 268
3 Urt. d. OVG Berlin v. 3.7.1981, NVwZ 82, 255
4 Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, S. 699; Ziegler-Ulrich, S. 252; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 29; Ortloff, NVwZ 84, 281; Urt. d. VGH Mannheim v. 25.11.1982, BRS 39, 313
5 Scheerbarth, S. 193; Proksch, S. 155; Weißgeber, S. 66; Kiehne, S. 99 f.; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 34; Urt. d. PrOVG v. 30.3.1915, PrOVGE 69, 403 ff.; Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 355 ff.; Urt. d. BVerwG v. 9.2.1956, BBauBl 56, 410 ff,; Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1958, BBauBl 59, 24 ff.; Urt. d. BayVGH v. 29.2.1969, BB Beilage zu Heft 21/70, S. 9; a.A. Schneider, BB 62, 1226; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 24; Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 26 in Fußnote 44
6 Urt. d. OVG Berlin v. 18.9.1970, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 5

verschmutzt sind, wenn der Eindruck eines Provisoriums entsteht [1]. Eine Verunstaltung ist möglich, wenn die Umgebung eine weitgehend geschlossene und schützenswerte Gestaltung aufweist und das Baugebiet nach einem einheitlichen gestalterischen Planungskonzept in einem Bebauungsplan oder kraft herkömmlicher Bauweise entwickelt ist, wenn auf typische Bauelemente des Ortsbildes, auf ein historisch geprägtes oder erhaltenswertes Ortsbild oder auf die Gegebenheiten der Landschaft Rücksicht zu nehmen ist [2]. Einer derartigen Verunstaltung entgegenzutreten, ist ein begründetes öffentliches Anliegen [3].

Daraus ergibt sich folgender Verunstaltungsbegriff: Eine bauliche Anlage verunstaltet das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild, wenn ein gebildeter, für Belange der Gestaltung und des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossener Durchschnittsbetrachter bei ihrem Anblick sich verletzt fühlt.
Dieser Begriff ist allerdings sehr unbestimmt, andererseits aber auch schwer durch objektive Merkmale zu verdeutlichen. Es liegt in der Natur der Sache, daß sich allgemeingültige Maßstäbe bei der ästhetischen Beurteilung kaum finden lassen [4].

Sicher ist jedoch, daß es dem Bestimmtheitsgrundsatz im Hinblick auf Art. 14 GG nicht entsprechen würde, wenn allein der persönliche Geschmack eines Verwaltungsbeamten oder eines Richters ausschlaggebend wäre [5]. Eine Orientierung an objektivierbaren Maßstäben ist daher unbedingt erforderlich. Einerseits gebietet uns eine gesunde Entwicklung unserer Umwelt, ästhetische Belange zu berücksichtigen, andererseits besitzt der Staat keine Befugnis, bestimmte ästheti-

---

1 Urt. d. Hessischen VGH v. 7.7.1972, BRS 25, 249
2 Simon-Wilsdorff, BayVBl 79, 166
3 Urt. d. BayVGH v. 18.12.1967, BayVBl 68, 322; st. Rspr. d. BVerwG, beginnend BVerwGE 2, 172/174, 179
4 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 36; Mauê, S. 470; Urt. d. OVG Münster v. 12.12.1961, DVBl 62, 415
5 Urt. d. OVG Hamburg v. 28.6.1954, DVBl 55, 405

sche Maßstäbe als allein gültig aufzustellen. Deshalb darf das Baurecht ästhetische Anforderungen nur insoweit stellen, als sie von einer weitgehenden communis opinio getragen werden [1]. Ist daher nach herrschender Auffassung die Schwelle von der Unschönheit zur Häßlichkeit berührt, aber noch nicht überschritten, dann ist der Grundsatz der Baufreiheit vorrangig [2].
Zu berücksichtigen und nicht zu unterschätzen ist dabei aber ein Unterfall der Verunstaltung, die schleichende Verunstaltung. Sie liegt dann vor, wenn ein Glied in einer Kette zwar unschön, aber noch nicht häßlich ist, wenn aber mehrere Glieder zusammengenommen eine Verunstaltung und Zerstörung des Ortsbildes bedeuten würden. Bereits solchen Einzelschritten muß begegnet werden können, weil sonst der ganze zerstörerische Vorgang nicht aufzuhalten ist [3].

Wenn durch moderne technische Mittel Bauformen angewandt werden, die derartig von hergebrachten Formen abweichen, daß sich viele Beschauer an ihnen wegen der ungewohnten Form stoßen, so liegt deshalb noch lange keine Verunstaltung vor [4]. Erst mit der Beurteilung einer Verunstaltung im Einzelfall wird entschieden, welche tatsächlichen Umstände dem Gesetzesbegriff entsprechen sollen [5].

2. Verunstaltungsabwehr und Baugestaltung

Die allgemein umschriebene Gestaltungsanforderung in den baurechtlichen Generalklauseln der einzelnen LBO'en findet ihre nähere Regelung meist in einer allgemeinen Gestaltungsvorschrift, einer Vorschrift über die Anlagen der Außenwerbung

---

1 Friauf, S. 489
2 Urt. d. OVG Berlin v. 3.7.1981, NVwZ 82, 255
3 Maier, S. 6; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 20
4 Zoller, S. 61; Urt. d. OVG Münster v. 12.9.1960, DÖV 61, 629 ff.; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 17.3.66, BRS 17, 166; Urt. d. BayVGH v. 30.11.1976, BRS 30, 220; Urt. d. OVG Lüneburg v. 29.3.1979, BRS 35, 249
5 Vgl. Kummer, S. 40 für die Denkmaleigenschaft, die genauso wie die Verunstaltung eine Frage des Einzelfalls ist.

und in den zu erlassenden örtlichen Bauvorschriften [1]. Anforderungen, die über das Mindestmaß der allgemeinen Gestaltungsvorschrift hinausgehen, können sich insbesondere aus den Denkmalschutzgesetzen oder aus örtlichen Bauvorschriften ergeben. Die Verunstaltungsabwehr kann aber nicht dazu führen, daß das existentielle Recht auf Außenwerbung selbst behindert wird [2].

a) Die ästhetische Betrachtungsweise

Die Forderung nach einem schönheitlichen Baustil wäre nur dann zu erfüllen, wenn es in unserer heutigen Zeit einheitlich anerkannte ästhetische Wertvorstellungen geben würde. Dies ist jedoch nicht der Fall, nachdem im 19. Jahrhundert die bis dahin gültigen Form- und Gestaltungsprinzipien abrissen und wir seitdem einer verwirrenden Vielvalt von Stilen und Richtungen gegenüberstehen. Ein einheitliches Stilempfinden und eine einheitliche Beurteilung dessen, was schön ist, gibt es im Gegensatz zu den Jahrhunderten der Gotik, der Renaissance, des Barock nicht, in denen noch allgemeingültige Formprinzipien von jedermann anerkannt wurden [3]. Selbst unter den in ästhetischen Fragen besonders geschulten Betrachtern herrscht keine einheitliche Auffassung über ästhetisch befriedigende Lösungen bei der Gestaltung baulicher Anlagen [4]. Außerdem unterliegt der Geschmack dem Wandel der Zeit, den jeder anders beurteilt. Die Frage nach dem Vorliegen anerkannter ästhetischer Wertvorstellungen ließe sich auch daher nie allgemein, sondern immer nur für eine bestimmte Zeit beurteilen. Die Kunstgeschichte zeigt, wie sehr sich die Stilrichtungen in den Jahrhunderten geändert haben [5]. Auch die Tatsache, daß gerade die Werbung sehr dem Wandel der Zeit unterliegt, führt zu ständig neuen Werbemethoden [6]. Im Zuge dieses Wandels ist oft

---

1 Simon, BayBO, Art. 3 Rdnr 24
2 Küchenhoff, S. 31
3 Kiehne, S. 23 f.; Scheerbarth, S. 184; Mauë , BBauBl 57, 471; Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 355 ff.
4 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 356 = BRS 9, 152 f.
5 Kiehne, S. 21
Simon, WiVerw 80, 218

zu beobachten, daß früher auffällig erscheinende Reklameeinrichtungen heute durch Gewöhnung nicht mehr als störend empfunden werden [1]. Andere Gesichtspunkte als die, auf die äußere Gestaltung sich beziehenden, wie etwa die der sozialen Verantwortung, der moralischen Bewertung, ob für die Werbeanlage überhaupt ein Bedürfnis besteht, müssen bei der Beurteilung außer Betracht bleiben [2]. Niemand wird z.B. behaupten wollen, Litfaß-Säulen seien formschön. Sie sind eher zweckmäßig, gehören heute zu unserem Städtebild, und haben sich damit durchgesetzt [3].

Auch hat nicht eine auf Geschmack gestützte Wertung, sondern eine nach objektiven Maßstäben vorzunehmende ästhetische Wertung Maßstab zu sein. Ein rein ästhetisches, abstraktes Urteil ist in praxi ausgeschlossen, weil jedes ästhetische Urteil darauf gründet, ob das betreffende Objekt nach der Auffassung des Beschauers richtig ist und an seinen Platz paßt [4] oder, wie Häberlin [5] es ausdrückt, "ein menschliches ästhetisches Urteil sich nie von seiner zweckhaften Einstellung, also vom Urteil über das Objekt emanzipieren kann". Daß dieses Urteil maßgeblich beeinflußt wird von unserer moralischen Stellung zum Objekt [6], ist nicht recht ersichtlich, da das Häßliche nicht mit der Unsitte verglichen werden kann [7]. Hier geht es um Geschmacksfragen und nicht um ein menschlich moralisches oder unmoralisches Verhalten.

---

1 Weißgerber, S. 57
2 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.; Schneider, WRP 59, 3; Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 232; Kiehne, S. 100; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 14 f.; zur Bedürfnisprüfung Urt. d. OVG Münster v. 30.3.1966, BB 67, 1184; a.A. hinsichtlich der moralischen Bewertung Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 355 ff.; Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1958, BRS 8, 151; dagegen Urt. d. BVerwG v. 27.1.1959, BVerwG NJW 59, 1194 f.
3 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 9
4 Vgl. Urt. d. BVerwG v. 27.1.1959, BVerwG NJW 59, 1194
5 Häberlin, Paul, Allgemeine Ästhetik, Zürich 1929
6 Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1958, BRS 8, 151
7 Jellineck, S. 473

Die philosophische Ästhetik lehnt es aus diesen Gründen ab, Gesetze über das ästhetisch Befriedigende und Unbefriedigende aufzustellen [1]. Man kann durch Gesetze ebensowenig Moral wie Ästhetik erzeugen. Dies darf aber nicht in dem Satz ausufern, erlaubt ist, was gefällt. Zwar ist es schwierig, Geschmacksgrenzen zu ziehen, das bedeutet aber nicht, daß man sie überhaupt nicht ziehen dürfe. Allerdings wird man dann in Kauf nehmen müssen, daß trotz aller objektiven Maßstäbe der Mensch letztlich doch das Maß aller Dinge bleiben wird.

So kommt es z.B. gar nicht darauf an, bei Neubauten in altertümlicher Umgebung das zu wahren, was die Leute Stil nennen und was in der Regel nichts ist als eine künstliche, unwahre Altertümelei, sondern allein darauf, in den Massenverhältnissen und in der künsterlischen Gesamthaltung sich dem überlieferten Straßenbilde anzupassen, was auch in modernen Formen geschehen kann [2]. Allerdings bleibt auch eine Verunstaltung unter dem Vorzeichen der Modernität eine Verunstaltung [3]. Beide Komponenten sind nicht unvereinbare Widersprüche, sondern Gegensätze, die eine harmonische Verbindung eingehen können [4].

Die Bestimmung einer Verunstaltung ist insofern schwierig, als die Schönheit von jedermann in einer anderen Weise empfunden wird. Jedoch darf nicht vergessen werden, daß soziologisch festgestellte Kriterien darüber bestehen, was man als guten oder als schlechten Geschmack bezeichnet [5]. Von seiten der Werbewirtschaft wird behauptet, daß es nicht möglich sei, den Bürger in Geschmacksfragen einzuengen, da man über Geschmacksfragen nicht streiten könne. Der Staat

---

1 So Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 358
2 Urt. d. OVG Lüneburg v. 25.4.1983, BRS 40, 353 f.; Dehio, Georg, Stadtbaurecht 1975, S. 218
3 Kalkbrenner, Helmut, Anmerkung zum Urt. d. BayVGH v. 30.7.1979, BayVBl 80, 21
4 Kiehne, S. 108 m.w.N.; Bescheid d. OVG Münster v. 11.12.1956, BB 57, 416; Urt. d. OVG Münster v. 17.3.1959, BRS 9, 175
5 Lema Devesa, GRUR 81, 29; Weißgerber, S. 57

dürfe allenfalls im Wege der Aufklärung und Belehrung wirksam werden [1]. Ein Geschmacksurteil sei jedenfalls nach Kant [2] kein Erkenntnisurteil, sondern ein solches, dessen Bestimmungsgrund nicht anders als subjektiv sein kann [3]. Dagegen versteht Häberlin unter Geschmack die Fähigkeit zu ästhetischem Erleben. Die ästhetischen Werte und Unwerte sind eben keine allgemeingültigen Regeln, nach denen der gute vom schlechten Geschmack unterschieden werden kann. Bei einem ästhetischen Urteil geht es nicht um die Unterscheidung des guten vom schlechten Geschmack [4]. Dieser Ausgangspunkt ist insofern richtig, als Geschmack ein Positivum darstellt. Es gibt keinen schlechten oder guten Geschmack. Entweder jemand hat (guten) Geschmack oder jemand hat keinen (= schlechten) Geschmack. Den Geschmack jedoch völlig zu negieren, ist sicherlich nicht richtig, da gerade in unserer heutigen Zeit, die für ein gesteigertes Umweltschutzbedürfnis besonders empfindlich ist, in allen Kreisen der Bevölkerung eine Geschmacksverfeinerung auch auf dem Gebiete der Außenwerbung festzustellen ist [5]. Geschmack ist die Empfindlichkeit gegenüber bestimmten Sachen und Objekten, die einen ästhetischen Ausdruck für sich beanspruchen.

Nach einem Urteil des BVerwG vom 29.8.1961 [6] sind allgemeine Außenwerbungsverbote auch dann zulässig, wenn dadurch nicht nur Verunstaltungen, sondern auch Unschönheiten der architektonischen Harmonie verhindert werden sollen [7]. Schönheit ist mit Harmonie zu identifizieren. Etwas Schönes ist zugleich auch harmonisch, etwas Häßliches kann nie harmonisch sein, weil das Häßliche nie in ausgewogenem, ruhigem, maßvollem und gesetzesmäßigem Verhältnis der Teile zueinander

---

1 Bull, BB 56, 324 ff.; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 133, vor allem Fußnote 215 m.w.N.
2 Schweiger, DVBl 68, 487, Fußnote 50; Kant, Immanuel, Kritik der Urteilskraft, S. 249
3 Schweiger, DVBl 68, 487
4 Vgl. bei Michel, S. 80 f.
5 Weißgerber, S. 58
6 Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, BB 62, 201
7 a.A. die Werbewirtschaft z.B. bei Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 250

stehen kann. Harmonie stellt Übereinstimmung, Einklang, Einfügung, also etwas Positives dar, während das Häßliche ins Negative abfällt [1].
Bei der Einfügung geht es weniger um Einheitlichkeit als um Harmonie [2]. Diese Forderung nach Harmonie ist inhaltlich bestimmt und bestimmbar, soweit die Umgebung harmonisch geordnet ist [3]. Das Merkmal des "Sich-Einfügens", das das BVerwG aus § 34 Abs. 1 BBauG entnommen und im Planungsrecht die Harmonielehre daraus entwickelt hat, ist uneingeschränkt auch für das Verunstaltungsrecht zu übernehmen. Das "Sich-Einfügen" liegt in seiner Anforderung, wie sie seit neuestem auch Art. 12 Abs. 3 BayBO von 1982 fordert, eine Stufe höher als das "Nicht-verunstalten-Dürfen". Damit kehrt ein positives Gestaltungsmerkmal in die Verunstaltungsgesetzgebung zurück, das letztmals in der BgVO von 1936 auftauchte. Das baupflegerische Ziel, ästhetisch unerwünschte Erscheinungen aus dem Stadt- und Landschaftsbild fernzuhalten, ist ein legitimes Anliegen des öffentlichen Interesses. Das gilt auch für Unschönheiten, die der architektonischen Harmonie entgegentreten und noch nicht den Grad einer Verunstaltung erreichen. Das Bauvorhaben muß sich der vorhandenen Bebauung durch ein harmonisches Anpassen einordnen [4].

b) Ziele und Aufgaben des Verunstaltungsschutzes bei den Anlagen der Außenwerbung

aa) Werbeanlagen an baulichen Anlagen, Ort und Art der Anbringung

Während Gebäude für sich betrachtet bereits eine architektonische Ganzheit darstellen, ist die Außenwerbung meistens nur zur Einfügung an oder außerhalb baulicher Anlagen bestimmt und bildet nur den Teil eines Ganzen [5]. Anbringungsorte, wie Brücken, Kamine, Masten, Dächer, als Standort für

---

1 a.A. Michel, S. 125, der annimmt, daß Harmonie mit Schönheit bereits wesensmäßig nichts miteinander zu tun haben.
2 Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 386; Ernst-Hoppe, S. 249; Hüffer, BayVBl 84, 13
3 Michel, S. 146
4 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 34 Rdnr 13; Hüffer, BayVBl 84, 13; Urt. d. OVG Saarluis v. 23.6.1977, NJW 77, 2229 ff.
5 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 11

Werbeanlagen sind in der Regel ein erstes Indiz für Verunstaltung, da hier bereits durch die örtliche Situation eine besonders aufdringliche Wirkung erreicht wird [1]. Auch gibt es bestimmte Tabu-Zonen, wie reine Wohngebiete, Villenvororte, Kirchplätze, Grünanlagen, Friedhöfe und historisch wertvolle Stadtbereiche. Großflächige Werbeeinrichtungen dürfen nicht im Blickfeld auf besonders geschützte Gebiete liegen. Wichtig ist auch die Farbgebung, eine häßlich wirkende Tragekonstruktion ist zu vermeiden [2]. Je einfacher und reizloser auf der anderen Seite eine Anlage oder die Umgebung sind, um so eher passen Reklameeinrichtungen zu ihnen [3]. So kann ein außerordentlich häßlicher Giebel eines Hauses durch das Anbringen einer Reklametafel nur gewinnen [4]. Andererseits sind Anschläge und Plakate an Bauzäunen nicht frei von jeglicher gestalterischer Anforderung, zumal gerade bei Großbaustellen solche Provisorien recht langlebig sind [5].

bb) Störende Häufungen von Werbeanlagen

Die störende Häufung ist eine besondere Art der Verunstaltung. Auch hier ist auf das gesamte Straßenbild abzustellen. Die Umgebung muß eine solche Massierung von miteinander unvereinbaren Werbeanlagen auf engerem Raum nicht vertragen, so daß diese Anlagen in der Gesamtschau störend wirken [6]. Eine Häufung liegt nur dann vor, wenn mehrere Werbeanlagen gleichzeitig im Gesichtsfeld des Betrachters liegen [7]. Eine bestimmte Anzahl ist dabei nicht zugrunde gelegt, um einen unangemessenen Schematismus zu vermeiden. In der Regel ist jedoch von drei Werbeanlagen auszugehen. Die zuletzt angebrachten Werbeanlagen, die die Störung herbeigeführt haben, sind zu beseitigen, wenn nicht auf andere Weise, etwa durch

1 Simon, WiVerw 80, 200
2 Simon, WiVerw 80, 202; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 16 und 17; Jung, DVBl 61, 266
3 Kiehne, S. 109; Urt. d. OVG Hamburg v. 28.6.1954, DVBl 55, 404 f.
4 Urt. d. OVG Münster v. 30.3.1966, BB 67, 1184
5 Schmidt-Tophoff, DVBl 70, 27
6 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 10, 35 und insbesondere 36
7 Gädtke - Temme, S. 132 f.; Urt. d. BayVGH v. 25.4.1968, BayVGHE Bd. 20, 66 m.w.N.; Urt. d. OVG Berlin v. 13.11.1970, BB - Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 5 = BRS 23, 194 ff.

Veränderung der Gestaltung, ein rechtmäßiger Zustand hergestellt werden kann [1].
Das Verhältnis der Gesamtzahl der Werbeanlagen zur Einwohnerzahl einer Stadt kann zur Beurteilung der Frage, ob eine störende Häufung vorliegt, nicht herangezogen werden. Die Tatsache, daß in einer Stadt bereits zu viele Anschlagtafeln vorhanden sind, bedeutet keine störende Häufung. Häufung bedeutet eine auf kleinem Raum zusammengedrängte Anzahl von Werbeanlagen, deren Wirkungsbereiche sich überschneiden [2].
Wann eine Sättigung erreicht ist, ist oft schwer festzustellen. So kann die Lichtwerbung in einem Geschäftsgebiet, wenn nur wenige Anlagen vorhanden sind, verletztend wirken, der farbliche Zusammenklang vieler Anlagen kann jedoch auf das Stadtbild gerade nachts belebend wirken [3].

Eine besondere Vorschrift, daß störende Häufungen von Werbeanlagen unzulässig sind, ist gesetzestechnisch überflüssig, weil selbstverständlich. Denn diese Rechtsfolge ergibt sich schon aus dem allgemeinen Verbot von Verunstaltungen [4]. Simon [5] ist der Auffassung, daß im Gegensatz zum sonstigen Verunstaltungsbegriff sich hier der Beschauer nicht verletzt fühlen muß. Vielmehr genüge es, wenn die Werbeanlagen im Gesamteindruck oder im Verhältnis zur Umgebung störend wirken. Es kommt nicht darauf an, ob sich der gebildete Durchschnittsbetrachter durch sie verletzt fühlt [6]. Eine Störung

---

1 Beschluß des BVerwG v. 3.3.1971, BayVBl 71, 226 f.; Beschluß d. BVerwG v. 5.12.1973, BRS 27, 187; Urt. d. Hessischen VGH v. 14.4.1982, BRS 39, 301 f. m.w.N.; Simon, BayVBl 65, 156; Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, Ergänzungsband zur 11. Auflage, S. 102; Koch, S. 280; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 36
2 Urt. d. BayVGH v. 25.4.1968, BayVGH Bd. 20, 65 = BB, Beilage zu Heft 21/70, S. 5; Urt. d. OVG Münster v. 8.11.1962, OVGE 18, 135 f.; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung 1972, 74
3 Portscht, Die Verwaltungspraxis 1968, 6; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 20 f.
4 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 26; Schneider, DB 62, 1463; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 62; a.A. Zoller, S. 69, Fußnote 296
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 36
6 So auch Zoller, S. 69

liegt vor, wenn ein überschaubarer örtlicher Bereich mit Werbeanlagen so überladen ist, daß die Häufung als unangebracht und lästig empfunden wird, wobei auch die Ortsverträglichkeit zu berücksichtigen ist. Denn die Häufung ist dort störend, wo die Umgebung zwar Werbeanlagen dieser Art, nicht aber ihre Massierung auf engem Raum verträgt [1]. Nach Zoller [2] wird die Vorschrift der störenden Häufung nicht immer schon von dem Verunstaltungsgebot gedeckt und ist damit auch materiell-rechtlich nicht überflüssig, da insofern ein anderer Verunstaltungsbegriff als gewöhnlich zugrunde gelegt wird.

Die herrschende Meinung geht jedoch auch bei der störenden Häufung davon aus, daß eine Störung nur dann vorliegt, wenn dieser Zustand von dem betrachtenden gebildeten Durchschnittsmenschen als belastend oder Unlust erregend empfunden wird [3]. Dies ist dann der Fall, wenn eine derartige Massierung von Werbeanlagen auftritt - von denen jede einzelne nicht zu beanstanden sein mag -, daß sie nach ihrem Gesamteindruck und nach ihrer Wirkung die Umgebung stört. Diese Regelung verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Klarheit und Bestimmtheit der Norm [4]. Eine Mehrzahl von Werbetafeln gleicher Art, die in räumlicher Beziehung zueinander stehen, für denselben Zweck werben und aus der Wiederholung heraus besonders einprägsam wirken, ist z.B. bei der Schaufensterwerbung als eine einzige Werbeanlage zu sehen, die nicht dem Begriff der störenden Häufung unterliegt [5]. Beim Begriff der störenden Häufung unterscheidet der Gesetzgeber auch nicht zwischen Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind und solchen, die keine baulichen Anlagen darstellen [6].

---

1 Simon, WiVerw 80, 208; Urt. d. OVG Berlin v. 13.11.1970, BRS 23, 194 ff.
2 Zoller, S. 69, Fußnote 296; a.A. Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 36
3 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 62
4 Beschluß d. BVerwG v. 3.3.1971, BayVBl 71, 226 f.
5 Simon, BayBO, Art. 13, Rdnr 36
6 Urt. d. BayVGH v. 18.2.1970, BRS 23, 194

cc) Steigerung einer Verunstaltung durch Hinzufügung weiterer Verunstaltungen

Es gilt nicht nur einen bestehenden guten Zustand zu erhalten, sondern es muß auch auf eine allmähliche Besserung bestehender unbefriedigender Verhältnisse geachtet werden [1]. Das Vorliegen einer Verunstaltung schließt den Tatbestand einer weiteren Verunstaltung durch Vermehrung von Werbeanlagen nicht generell aus, wenn die bereits vorhandene Verunstaltung noch besonders betont oder gar gesteigert wird [2]. So ist es auch irrig anzunehmen, daß eine Industrieanlage notwendig einen häßlichen Anblick bieten muß [3]. Ein gesetzwidriges Vorhaben gewinnt seine Genehmigungsfähigkeit nicht daraus, daß es einen im stärkeren Maße gesetzwidrigen Zustand beseitigt und damit etwas näher an die materielle Legalität rückt [4].

dd) Die beabsichtigte Gestaltung

Die beabsichtigte Gestaltung baulicher Anlagen ist eine baupflegerische Maßnahme [5]. Sie muß mit dem Straßen-, Orts- und Landschaftsbild in Einklang stehen und darf das künftige Gesamtbild nicht verunstalten. Dadurch kann eine allmähliche Verbesserung eines unzulänglichen baulichen Zustandes herbeigeführt werden. Das gilt auch, wenn ein bestimmtes einheitliches Straßenbild geplant ist. Die beabsichtigte Gestaltung kann in einem Bebauungsplan oder einer örtlichen Bauvorschrift festgelegt sein [6]. Es ist aber erforderlich, daß die Behörden die zukünftige Gestaltung hinreichend konkretisiert haben. Im Interesse der Rechtssicherheit müssen diese Absichten in Form von Einzelentscheidun-

---

1 Simon, BayBO, Art. 13, Rdnr 26

2 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 27; Urt. d. BayVGH v. 27.10.1966, BayVBl 1967, 280; Urt. d. Hessischen VGH v. 25.2.1972, BRS 25, 247; Urt. d. BayVGH v. 26.1.1967, BB 67, 1185; Urt. d. PrOVG v. 2.3.1939, PrOVGE 104, 232 ff.; Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1951, BBauBl 52, 21; Urt. d. LVG Aachen v. 29.4.1952, BBauBl 53, 55; Urt. d. BayVGH v. 25.9.1951, BayBgm 52, 115

3 Büge - Zinkahn, S. 66; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 26

4 Urt. d. OVG Berlin v. 18.4.1969, BB-Beilage zu Heft 21/70, S. 8; Urt. d. OVG Berlin v. 2.8.1968, BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 5

5 Büge-Zinkahn, S. 99

6 Urt. d. Hessischen VGH v. 16.5.1968, BRS 20, 183; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 21; Lerche, DB-Beilage Nr. 6/69 zu Heft 11/1969, S. 10; a.A. Schneider, BB 60, 196, der wegen des Erfordernisses ausreichender Bestimmbarkeit eine ortsrechtliche Vorschrift zwingend fordert.

gen, Aktenvermerken, Planentwürfen oder Skizzen ihren Niederschlag gefunden haben [1]. Es darf jedoch nicht auf die Absicht der Baubehörde abgestellt werden, denn dies würde in die Nähe der Geschmackszensur führen. Es ist daher zu fordern, daß nur solche Absichten rechtsverbindlich sind, die bereits in einer Rechtsnorm festgelegt worden sind [2]. Ähnlich erkennt man auch auf dem Gebiet des Bauplanungsrechts Vorstellungen und Gestaltungsabsichten der Gemeinde, z.B. im Rahmen der öffentlichen Belange nach § 35 BBauG rechtlich erst mit ihrer juristisch faßbaren Bekanntgabe an [3]. Es wird also mindestens das Vorliegen eines Flächennutzungsplanes nach § 5 ff. BBauG verlangt werden müssen [4]. Für Reklametafeln ist daraus zu folgern, daß der zukünftige Werbeinhalt die Zulässigkeit des Werbeträgers bestimmt. Der zukünftige Inhalt von Plakaten entscheidet darüber, ob diese an eine Litfaßsäule oder Plakattafel angebracht werden dürfen oder ob vom Werbeträger mit Plakat als Ganzes eine Verunstaltung ausgeht [5].

ee) Die Bedeutung der Fluchtlinien

Das preußische Fluchtliniengesetz vom 2.7.1875 verpflichtet in § 3 Abs. 1 bei der Festlegung der Fluchtlinien darauf zu achten, daß eine Verunstaltung der Straßen und Plätze sowie des Orts- und Landschaftsbildes nicht eintritt [6]. Baulinie ist heute die städtebaulich festgesetzte Baulinie oder Baugrenze nach § 23 BauNVO oder die tatsächlich vorhandene Begrenzung der öffentlichen Verkehrsfläche [7]. Auch für Werbeanlagen haben Baulinien rechtliche Bedeutung [8].

---

1 So auch Urt. d. PrOVG v. 27.3.1941, PrOVGE Bd. 106, 80 ff., das wie Schneider, BB 60, 196, eine ortsrechtliche Vorschrift für die künftige Gestaltung voraussetzt; Weißgerber, S. 85; Kiehne, S. 118 m.w.N.; einschränkend Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 21

2 Proksch, S. 135; Scheerbarth, S. 187; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 19; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 178

3 Lerche, DB-Beilage Nr. 6/69 zu Heft 11/1969, S. 10 m.w.N.

4 Scheerbarth, S. 187; Schneider, DB 62, 1463

5 Vgl. Friedrich, WRP 72, 503

6 Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2.7.1875 (GS, S. 561); abgedruckt bei Weber, S. 126 ff.

7 Simon, BayVBl 65, 155

8 Zweifelnd Urt. d. VGH Kassel v. 22.2.1972, BB-Beilage 11/73 zu Heft 24/1973

Werbeanlagen und Warenautomaten überschreiten häufig die Baufluchtlinie, da Gebäude in Geschäftsstraßen meist unmittelbar mit der Vorderfront am Rand des Gehsteiges stehen [1]. Nach § 23 Abs. 2 BauNVO können Überschreitungen der Baufluchtlinie gestattet werden, wenn die Baulinie grundsätzlich gewahrt bleibt und die Verkehrssicherheit nicht gefährdet wird [2].

ff) Verunstaltungsschutz und positive Gestaltungspflege

Die LBO'en gehen alle von der Abwehr von Verunstaltungen aus. Nur diese entspricht nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 [3] dem rechtsstaatlichen Erfordernis ausreichender inhaltlicher Bestimmtheit. Das Urteil behandelte den früheren § 1 BgVO und eine Kreisbauordnung. Zwar haben sich alle Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte dieser Rechtsprechung angeschlossen, es ist jedoch auffallend, daß auf dem Gebiete des Verunstaltungsrechts seit über 30 Jahren trotz eines geschärften Umweltbewußtseins der gleiche Maßstab angelegt wird. Die Rechtsprechung auf diesem Gebiet ist in ihren Grundfesten erstarrt, ganz im Gegensatz zum Bauplanungsrecht, wo durch das "Sich-Einfügen" in die Umgebung die Harmonielehre vom BVerwG entwickelt wurde. Dies ist auch eine positive Anforderung, an der sich im Bauplanungsrecht, soweit ersichtlich, niemand stört oder gar die Verfassungswidrigkeit bemüht. So ist zu fragen, ob nicht bisher durch den offensichtlich starken Druck der Werbewirtschaft die Einführung positiver Gestaltungserfordernisse scheiterte. Es erscheint höchst zweifelhaft, ob das BVerwG darüber heute noch genauso entscheiden würde wie 1955. Jedenfalls schraubte der Gesetzgeber im Eindruck dieser Rechtsprechung seine Anforderungen im Vergleich zur MBO von 1959 auf die reine Verunstaltungsabwehr zurück. Man mag dies begrüßen oder bedauern, dem Gesetzgeber steht es frei,

---

1 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 20
2 Portscht, Die Verwaltungspraxis 1968, S. 5; Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 20
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.

sich für die Forderung nach einwandfreier Gestaltung zu entscheiden oder sich mit der Verunstaltungsabwehr zu begnügen [1]. Die Befürworter einer negativen Baugestaltung führen ins Feld, daß staatlicher Zwang auf die Gefahrenabwehr beschränkt bleiben muß, und nicht auf die Bevormundung des einzelnen zur Durchsetzung positiver Werte ausgedehnt werden darf [2]. In einem Rechtsstaat sei kein Raum für die Aufstellung von positiven Geschmacksanforderungen, weil es staatliche Maßstäbe für eine Definition des Einwandfreien nicht gäbe [3], die Behörden einen untragbaren Ermessensspielraum erhielten und die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung zu sehr eingeschränkt, insbesondere vom Urteil eines Bausachverständigen abhängig gemacht werde [4]. Nach der herrschenden Auffassung ist eine Einflußnahme auf die Förderung der Baukultur und auf bestimmte Geschmacksrichtungen jedoch durch örtliche Bauvorschriften und Bebauungspläne durch die Gemeinden möglich, ferner durch behördliche Bauberatung und durch Nebenbestimmungen bei Befreiungen [5]. Gerade örtliche Bauvorschriften sollten die Gemeinden erlassen, um ein individuelles und unverwechselbares Ortsbild zu gestalten [6]. Denn ihr Ziel muß es sein, ein harmonisches, ästhetisch befriedigendes Gesamtbild zu erreichen [7].

Die Forderungen einer positiven Baupflege haben sich aus den alten polizeilichen Begriffen der Gefahrenabwehr und der Störung der öffentlichen Ordnung entwickelt [8]. Von einer über den Verunstaltungsschutz hinausgehenden einwandfreien Gestaltung ist auch in der Generalklausel der BayBO 1982 [9] die Rede. Die baurechtliche Generalklausel

---

1 Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BRS 24, 174 m.w.N.; Weißgerber, S. 26; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 176 ff.
2 Vgl. Grewe, Der Markenartikel 1951, 248; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 177
3 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 26
4 Rauschenbach, Der Markenartikel 1953, 24
5 Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BRS 24, 174; Simon, BayBO, Art. 12 Rndr 8
6 Hofmann, BayVBl 76, 68
7 So Kiehne, S. 25 für die Verunstaltungsabwehr
8 Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 338
9 Art. 3 Abs. 1 BayBO 1982; § 3 Abs. 1 LBO Schleswig-Holstein

erlangt jedoch keine Bedeutung, da die speziellen Gestaltungsvorschriften sich auf die Verunstaltungsabwehr beschränken [1]. Selbst von den Befürwortern der reinen Verunstaltungsabwehr wird jedoch gebilligt, daß das Empfinden der durchschnittlich gebildeten Allgemeinheit sich wandelt und dem Verunstaltungsbegriff im Laufe der Zeit einen anderen Inhalt gibt, jeweils höhere oder geringere Ansprüche an die Erträglichkeit einer Außenwerbung stellt [2]. Die Verunstaltungsrechtsprechung, ursprünglich eine Reaktion auf Geschmacksdiktatur von Baugenehmigungsbehörden in der Nachkriegszeit, hat zu weitgehender Vernachlässigung gestalterischer Erfordernisse geführt [3]. Positive Baupflege ist, soweit ausreichende, bestimmte gesetzliche Tatbestände vorliegen, als legitimes Anliegen des öffentlichen Interesses zu billigen. So hat das BVerwG bereits mit Urteil vom 29.8.1961 [4] das Hamburger Gesetz über Außenwerbung an Brücken vom 1.10.1957 als rechtsgültig anerkannt, obwohl es über die Grundsätze der BgVO hinaus jegliche Werbung an Brücken verbietet [5]. Es ist in allen Verwaltungsrechtsgebieten zu beobachten, daß der Staat immer mehr in die Lebensbereiche seiner Bürger eingreift, eine Entwicklung, die unabhängig von dem Lauf der politischen Ereignisse in der Zeit von 1933 bis 1945 zu sehen ist. Auf allen Gebieten des sozialen Zusammenlebens greift der Staat ordnend, planend und gestaltend ein. Bereits im preußischen Wohnungsgesetz vom 28.3.1918 und in Art. 101 Abs. 3 PStGB, der ausdrücklich die Verschönerung anspricht, finden sich positive Gestaltungsanforderungen, die auch vor 1933 mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar waren [6]. Wenn einige Befürworter den § 1 der BgVO auf die Gefahrenabwehr reduziert wissen wollen und sich dabei auf das Kreuzberg-Ur-

---

1 Plate, S. 108
2 Rauschenbach, Der Markenartikel 1953, 24
3 Hofmann, BayVBl 76, 70; vgl. z.B. Urt. d. BayVGH v. 27.10.1966, BayVBl 67, 280 f.; Urt. d. BVerwG v. 26.5.1967, BVerwGE 27, 129 (131)
4 Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, BB 62, 201 = DVBl 62, 178 ff.
5 Schrödter, S. 136
6 Weißgerber, S. 27

teil berufen, so ist dies nicht richtig [1]. Die Polizei mußte sich damals nur auf die Gefahrenabwehr beschränken, soweit sie sich auf § 10 II 17 PrALR stützte. Weitere Aufgaben konnten ihr darüber hinaus durch Spezialgesetze, die allerdings unbedingt erforderlich waren, zugewiesen werden [2].

Andererseits ist es egal, ob man Gestaltungsanforderungen positiv oder negativ faßt und nur eine Frage theoretischer Bedeutung. Beide Formulierungen haben das gleiche Ziel, die Erhaltung unersetzbarer Werte, die das Orts- und Landschaftsbild für die Allgemeinheit darstellt [3]. Die weitgehende Übereinstimmung der einschlägigen Baugestaltungsvorschriften der BgVO, MBO von 1959 und der danach erlassenen Bauordnungen der Länder legen eine gemeinsame Betrachtung der einzelnen Anforderungen nahe [4].

(1) Der Begriff der anständigen Baugesinnung

Dieser Begriff tauchte erstmals in der BgVO vom 10.11.1936 auf. Das Äußere der baulichen Anlage muß der inneren Zweckbestimmung des Gebäudes als Wohn- oder Geschäftshaus entsprechen [5]. Bei Werbeanlagen kommt es auf die Gesamtwirkung des Gebäudes mit diesen an [6]. Eine anständige Baugesinnung ist nicht vorhanden, wenn das Bauwerk einen häßlichen, das ästhetische Empfinden eines Betrachters verletzenden Zustand offenbart [7]. Jede unharmonische Gliederung, jede auffallend grelle Farbgebung, jede unruhige Oberflächengestaltung und jeder Maßstabsfehler verstoßen nach der herrschenden Meinung gegen die Gesetze der Baukultur [8]. Die enumerative Auf-

---

1 Kretzschmar- v. Eisenhart-Rothe, S. 14
2 Weißgerber, S. 29 f.
3 Zinkahn, DÖV 53, 166
4 Michel, S. 114
5 Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 338
6 Urt. d. OVG Hamburg v. 22.9.1966, BB 68, 478
7 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.; Boie, Der Städtebund 1970, 161; Looks, S. 12
8 Büge-Zinkahn, S. 65; Zinkahn, DVBl 51, 372; Looks, S. 12 f. m.w.N.; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 14

zählung genügt jedoch nicht, entscheidend ist vielmehr der Gesamteindruck des Bauwerks. Da es schwer ist, diesen Begriff mit objektiven juristischen Maßstäben bestimmbar zu machen, unternahm Michel den Versuch, diesen von der ethisch-moralischen Seite näher aufzuklären. Nach ihm bedeutet anständige Baugesinnung des Erbauers Wollen des Bauens als ethisch Unwerthaftes oder Werthaftes, das den guten Sitten entspricht und gerecht ist [1]. Anständig baut, wer mit Rücksicht auf die guten Bausitten baut [2]. Dadurch wird über ein Gebäude mittels einer moralischen Bewertung ästhetisch geurteilt [3]. Abgesehen davon, daß Geschmacksfragen nicht mit moralischen Wertvorstellungen bzw. Verhalten gleichgesetzt werden kann [4], bleibt unklar, was Michel unter "guten Bausitten" versteht. Er ersetzt nur einen unbestimmten Rechtsbegriff durch einen anderen, ohne daß dadurch der Begriff näher konkretisiert wird. Legt man nämlich die Anstandsformel des Reichsgerichtes [5] über die guten Sitten zugrunde, ist ein Verstoß gegen die anständige Baugesinnung dann gegeben, wenn ein Gebäude oder eine bauliche Anlage dem Schönheitsideal aller ästhetisch Empfindenden widerspricht. Es kommt danach auf die tatsächlich im Volke herrschenden Durchschnittsauffassungen über das bauästhetisch Schöne an [6], was nichts anderes aussagt, als wenn die herrschende Auffassung auf einen häßlichen, verletzenden Zustand in den Augen eines für ästhetische Belange aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters abstellt [7].

(2) Der Begriff der werkgerechten Durchführung

Die werkgerechte Durchführung kann positiv gefordert werden, weil sich ein Mangel objektiv nachweisen läßt [8]. Für

1 Michel, S. 118 und 122
2 Michel, S. 117; Looks, S. 14
3 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 355 (360)
4 Vgl. oben unter B.II. 2.a)
5 RGZ 48, 124
6 Looks, S. 16 f.
7 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 14
8 Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 191

die Beurteilung der werkgerechten Durchführung hält das BVerwG das Empfinden des sogenannten gebildeten Durchschnittsmenschen für maßgeblich. Das PrOVG hatte den verfeinerten Maßstab eines künstlerisch und ästhetisch Geschulten für maßgeblich erachtet [1]. Bei der Frage, ob die allgemein handwerklichen Regeln beachtet sind, kann nicht auf den Durchschnittsbetrachter abgestellt werden, weil die allgemeine Anerkennung solcher Regeln vernünftigerweise nur eine solche durch Fachleute sein kann, die einschlägig damit berufsmäßig befaßt sind [2]. Nach den einschlägigen baurechtlichen Generalklauseln der LBO'en gelten als allgemein anerkannte handwerkliche Regeln der Baukunst insbesondere technische Baubestimmungen, die von der obersten Baubehörde eingeführt wurden [3] und von den Fachleuten anerkannt werden [4].

Bei der werkgerechten Durchführung oder Durchbildung geht es um die Geschlossenheit eines Bauwerkes, das wie aus einem Guß erscheint [5]. Es handelt sich nur um handwerkliche Regeln der Bautechnik, nicht um baukünstlerische Regeln. Der Baustil oder die ästhetische Gestaltung baulicher Anlagen gehören nicht zur werkgerechten Durchbildung, wenn auch öfters vertreten wird, daß auch die architektonische Seite des Bauens miteinbezogen werden müsse und die Auffassung des BVerwG im Urteil vom 28.6.1955 [6] angesichts der modernen Bautechnik zu eng sei [7]. Michel [8] geht noch weiter, indem er zwar die werkgerechte Durchbildung als baugestalterische Anforderung anerkennt, aber der Meinung ist, die For-

---

1 Urt. d. PrOVG v. 2.3.1939, PrOVGE 104, 236 ff.; Urt. d. PrOVG v. 4.4.1940, PrOVGE 105, 250 ff.; Weißgerber, S. 55 f.; Watzke, S. 37 f.
2 Maier, BayVBl 80, 7; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 12; a.A. Watzke, S. 38; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DBVl 53, 176 (179 f.)
3 Michel, S. 10
4 Looks, S. 26
5 Looks, S. 24; Michel, S. 127 f.
6 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172
7 Watzke, S. 34 ff. m.w.N.; Scheerbarth, S. 182; Plate, S. 114; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 55; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 12
8 Michel, S. 128

derung beziehe sich nicht auf die handwerkmäßige oder technische Ausführung, sondern auf die stoffliche Ausgestaltung einer baulichen Anlage in allen Teilen entsprechend dem Maß, das ihr Erbauer mit dem Werk gesetzt hat [1]. Dem ist nicht zuzustimmen, da eine solche Anforderung sehr wohl zum Baugestaltungsrecht gehört, weil die technische Planung und Ausführung von baulichen Anlagen auch deren äußeres Erscheinungsbild und damit die Gestaltung bestimmt [2].

(3) Der Begriff der Einfügung in die Umgebung

Die Verwaltungsgerichtshöfe der Länder haben meist gar nicht erst den Versuch unternommen, in das Verunstaltungsrecht absolute ästhetische Normen hineinzuinterpretieren, sondern haben die Zulässigkeit von Werbeanlagen immer in Zusammenhang mit ihrer Umgebung gesehen [3]. Die Vorschriften über die Gestaltung baulicher Anlagen und ihnen gleichgestellter Werbeanlagen gliedern sich in zwei Teile. Die erste Frage ist, ob die Werbeanlage für sich selbst gesehen, ohne Berücksichtigung der Umgebung, bereits verunstaltend wirkt. Der zweite Teil regelt die Frage, wann sich eine Werbeanlage nicht mehr in die Umgebung des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes einfügt [4], also wann sie nicht an den Anbringungsort paßt. Eine Verunstaltung durch eine Werbeanlage setzt voraus, daß diese Umgebung schutzwürdig ist [5]. Ist die Umgebung durch kulturhistorisch wertvolle Baulichkeiten geprägt, dann ist eine Verunstaltung eher anzunehmen als in einem architektonisch bedeutungslosen Straßenzug [6]. Aber das Vorhandensein unschöner baulicher Anlagen kann die Gestaltungsanforderungen nicht mindern [7]. Die Frage der Verunstaltung hängt damit eng mit dem Gesamtcharakter der Straße zusammen, die verunstaltet sein soll [8]. Was in einer Ge-

1 Michel, S. 128
2 So auch Plate, S. 115; Looks, S. 24
3 Kiehne, S. 29 m.w.N.
4 Scholz, S. 46; Schneider, BB 62, 1226; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 9; Urt. d. BayVGH v. 11.6.1969, BayVBl 70, 259
5 Urt. d. VG Köln v. 15.3.1966, BB 66, 1206
6 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 20; Dickmann, BBauBl 56, 72
7 Zoller, S. 59 m.w.N.
8 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 29.1.1969, BRS 22, 195; Urt. d. OVG Berlin v. 11.2.1966, BB 67, 1184

schäftsstraße nicht auffällt, kann in einer ländlichen Gegend als Fremdkörper wirken. Für Werbeanlagen in Verkaufszentren und Geschäftsstraßen sind keine besonders hohen Anforderungen an die architektonische Harmonie zu stellen [1]. Hier hat die Werbung ihr ureigenes Betätigungsfeld, in dem sie ihre vitalen Ansprüche verwirklicht [2]. Eine Werbeanlage ist daher verunstaltend, wenn sie sich in die gestalterische Eigenart der Umgebung überhaupt nicht einfügt [3]. Nur was vom Gesamtcharakter stark abweicht, kann mit hinreichender Sicherheit als Verunstaltung bezeichnet werden [4]. So ist bei einem strukturunähnlichen, aber gut gestalteten Neubau das Bauvorhaben zwar nicht verunstaltend, es stört aber die Strukturähnlichkeit seiner Umgebung erheblich, paßt nicht zu ihr und fügt sich damit nicht ein [5]. Selbst eine Werbeanlage, die nur aus der Luft zu sehen ist, kann verunstaltend wirken, denn die Landschaft soll als Ganzes in ihrer Eigenart geschützt werden [6]. Auch ist eine verunstaltende Leuchtreklame bei Tag nicht durch einen störungsfreien Eindruck bei Nacht auszugleichen [7]. Der Begriff der Umgebung ist weit zu verstehen. Er beinhaltet nicht nur die unmittelbare Nachbarschaft, sondern es ist auch die Wirkung der Werbeanlage in der freien Landschaft, die Wirkung von oder auf die Peripherie der Städte und die Fernwirkung zu berücksichtigen [8]. Es genügt, wenn eine Werbeanlage das Straßenbild in eine Richtung verunstaltet. Die Verunstaltung muß sich nicht nach allen Seiten auswirken [9]. Die zu berücksichtigende Bebauung ist die, die von verschiedenen Standorten aus betrachtet mit der Werbeanlage zugleich eingesehen werden kann [10]. Zur Umgebung ist daher alles zu zäh-

---

1 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 28
2 Urt. d. OVG Berlin v. 22.11.1968, BBauBl 69, 506 = BB-Beilage 5/69 zu Heft 24/1969, S. 4
3 Beschluß d. BayVGH v. 22.11.1977, BRS 32, 215; Jäde, BayVBl 84, 12
4 Kiehne, S. 26
5 Michel, S. 133
6 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 10; Kiehne, S. 102; Büge-Zinkahn, S. 77
7 Kiehne, S. 121; a.A. wohl Urt. d. VG Ansbach v. 5.4.1967, BB-Beilage 2/72 zu Heft 5/1972, S. 11
8 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 19.5.1981, BRS 38, 342; Urt. d. VG Freiburg v. 19.11.1957, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 1958, 77; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 20; Drews-Lassar, S. 765
9 Urt. d. Hessischen VGH v. 7.7.1972, BRS 25, 249
10 Urt. d. BayVGH v. 14.10.1982, BRS 39, 280

len, was in das Blickfeld eines Betrachters fällt [1]. Die Baubehörde darf dabei nicht auf die formellen Grenzen eines Bebauungsplanes abstellen [2]. Eine Werbeanlage fügt sich dann ein, wenn sie sich mit ihrer äußeren Gestaltung der architektonischen und landschaftlichen Struktur ihrer baulichen Umgebung anpaßt [3]. Näher ist der Begriff der Einfügung in die Umgebung nicht zu konkretisieren. Er ist damit hinreichend bestimmt und bestimmbar. Eine einwandfreie Einfügung in die Umgebung ist andererseits nicht vorhanden, wenn der Gegensatz zwischen dem Bauwerk und der Umgebung von dem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter belastend oder als Unlust erregend empfunden wird und damit das Gesamtbild der Umgebung stört [4]. Dabei ist jedoch zu beachten, daß eine Reklame, die auffallen will und muß, sich zu sehr an ihre Umgebung anpaßt, ihren Sinn verliert [5]. Eine Verunstaltung der Landschaft liegt dann vor, wenn - wie es der VGH Bebenhausen [6] negativ ausdrückt - nach dem Empfinden des Betrachters die Einheit und Geschlossenheit des Landschaftsbildes durch eine einen Fremdkörper bildende Anlage zerstört wird oder der Eingriff als kraß empfunden wird und das Gefühl des Mißfallens erweckt und Kritik sowie Abhilfe herausgefordert werden.

Für die Frage der Störung des Orts- und Landschaftsbildes ist nicht allein die Wahrnehmbarkeit der Werbeanlage für die Straßenbenutzer maßgebend. Entscheidend ist eine objektive Störung [7]. Das Gebot einer Anpassung bedeutet gegenüber dem reinen Verunstaltungsverbot der LBO'en eine Verschärfung der Anforderungen an die Zulässigkeit von Werbeanlagen [8].

---

1 So Gebeßler-Eberl, S. 16 für das Denkmalschutzrecht; Kiehne, S. 101 m.w.N.
2 Büge-Zinkahn, S. 72
3 Looks, S. 28
4 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172; so jetzt auch Urt. d. OVG Münster v. 8.11.1962, OVGE 18, 131; Boie, Der Städtebund 1970, 162; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 16 f.; Watzke, S. 28 f.; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 56; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 18
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 14
6 Urt. d. VGH Bebenhausen v. 12.10.1956, NJW 57, 275 ff.
7 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 20; Urt. d. OVG Berlin v. 5.3.1976, BRS 30, 223
8 Urt. d. VGH Mannheim v. 13.1.1970, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 11; Urt. d. VG Freiburg v. 19.11.1957, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 58, 77; a.A. Jung, DVBl 61, 268; Büge-Zinkahn, S. 75

Die Anpassung ergibt sich regelmäßig nicht ohne weiteres aus den bei der Ortsbesichtigung festgestellten Tatsachen, sondern aufgrund eines Werturteils eines für ästhetische Würdigung maßgebenden Betrachters [1]. Ob eine Werbeanlage das ästhetische Empfinden verletzt, ist danach zu bestimmen, welche Funktion die Straße oder die Landschaft für die Bevölkerung zu erfüllen haben. Funktionsfremde Werbeanlagen sind unzulässig [2]. Es ist aber immer auf den Einzelfall abzustellen. Was der Großstadt recht ist, muß dem kleinen ländlichen Dorf nicht billig sein [3].

Die Forderungen nach werkgerechter Durchbildung und einwandfreier Einfügung in die Umgebung konkretisieren an sich nur den Begriff der anständigen Baugesinnung. Diese ist dann erfüllt, wenn die bauliche Anlage nach den Regeln der Baukunst klar gestaltet und durchgebildet ist und sie sich als Ganzes einwandfrei abgestimmt in die Umgebung einfügt [4].

(4) Der Begriff der einwandfreien Gestaltung

Der Begriff der einwandfreien Gestaltung stammt aus § 14 der MBO von 1959. Er bedeutet, daß bauliche Anlagen so herzustellen sind, daß gegen das ästhetisch Kunstwerthafte dieser Anlagen berechtigte Einwände nicht erhoben werden können [5]. Die einwandfreie Gestaltung ermöglicht eine unmittelbar positive Einwirkung auf die Baugestaltung, und zwar nicht nur im Sinne der Verhinderung einer Verunstaltung, sondern des Strebens nach Schönheit im Bauen [6]. Jede bauliche Anlage muß danach eine gute ästhetische Haltung haben [7]. Dieser Vorschrift stehen im wesentlichen die gleichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, wie sie gegen den Begriff der anständigen Baugesinnung erhoben wurden, da beide Begriffe zusammenhängen [9].

---

1 Urt. d. BVerwG v. 20.6.1963, BRS 14, 176
2 Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1964, DVBl 65, 203; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 28; Simon, Wi Verw 80, 199
3 Vgl. Urt. d. Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen v. 19.11.1928, BayVBl 1929, 110; Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 269
4 Greve, S. 21
5 Looks, S. 18; Watzke, S. 41; Michel, S. 124
6 Watzke, S. 41; Scheerbarth, S. 183 f.
7 Simon, BayBO, Art. 12, Rdnr 17
8 Schneider, BB 60, 196 m.w.N.; Urt. d. BVerwG v. 28.6.55, BVerwGE 2, 172

(5) Der Begriff der Verunstaltung

Der Begriff der Verunstaltung bedeutet Mißgestalt besitzen oder mißgestaltet sein [1]. Regelungsgegenstand der Verunstaltung ist das Häßliche und Abstoßende. Man kann auch sagen, daß bauliche Anlagen so zu gestalten sind, daß sie nicht häßlich, garstig und abstoßend wirken [2]. Der Tatbestand der Verunstaltung ist unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, vor allem des gestalterischen Eigenwerts der Umgebung festzustellen. Stört eine Werbeanlage die Architektur eines Gebäudes, so wird damit zugleich auch das Ortsbild verunstaltet [3]. Nach der herrschenden Rechtsprechung, die zwar zunächst zu § 1 BgVO erging, aber nach Inkrafttreten der neuen LBO'en beibehalten wurde, ist Verunstaltung nicht bereits jede Störung der architektonischen Harmonie und die bloße Unschönheit, sondern ein häßlicher, das ästhetische Empfinden des offenen Betrachters nicht bloß beeinträchtigender, sondern verletzender Zustand, der diesen belastet und Unlust erregt [4]. Eine Ergänzungsbedürftigkeit des Verunstaltungsverbotes, daß bauliche Anlagen nicht verunstaltend sein sollen, soweit dies möglich oder gerecht ist [5], ist abzulehnen, da eine Verunstaltung immer Unrecht darstellt und es auf eine Zumutbarkeit insofern nicht ankommt.

Um die grundgesetzlich garantierte Baufreiheit zu wahren, müssen strenge Anforderungen an das Vorliegen einer Störung gestellt werden [6]. Eine Störung liegt nach der herrschenden Auffassung nicht bereits dann vor, wenn eine Werbeanlage als unschön empfunden wird, es muß sich vielmehr um einen häßlichen Zustand handeln. Ein geringeres Unlustgefühl

---

1 Looks, S. 19; Michel, S. 124
2 Michel, S. 140; Looks, S. 20 m.w.N.
3 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 14; Urt. d. BVerwG v. 26.5.1967, MDR 67, 864
4 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 55; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (176 f.); Urt. d. BVerwG v. 26.5.1967, BVerwGE 27, 129; Urt. d. BayVGH v. 11.6.1969, BayVBl 70, 259
5 Michel, S. 126 f.
6 Urt. d. OVG Berlin v. 5.3.1976, BRS 30, 224

reicht nicht aus [1]. Von vagen Gefühlsregungen hat sich der Betrachter nicht leiten zu lassen, seine Wertung muß von objektiven Tatsachen abgeleitet sein [2]. Das Wort "stören" ist irreführend und so auszulegen, daß es mit dem Wort "verunstalten" gleichbedeutend ist, da eine Verunstaltung immer einen Störungstatbestand enthält und umgekehrt [3].

III. Rechtsvergleich mit anderen Ländern

1. Deutsche Demokratische Republik

Die Rechtsentwicklung in der DDR nach 1945 hinsichtlich der Außenwerbung ist anders verlaufen als in der Bundesrepublik. Dies hat seinen Grund in der sozialistischen Wirtschaftsverfassung, worin die Außenwerbung einen anderen Stellenwert einnimmt [4]. Eine zentral gelenkte Marktwirtschaft bedarf keines so großen Werbevolumens wie eine freie, soziale Marktwirtschaft.

2. Schweiz

Auch das schweizerische Recht kennt ein Außenwerbungsverbot, wenn die Landschaft entstellt wird. Begründet ist dieses Verbot u.a. in Art. 702 des Schweizer Zivilgesetzbuches, der es dem Bund, den Kantonen und Gemeinden freistellt, Beschränkungen des Eigentums an Grund und Boden zum allgemeinen Wohl aufzustellen. Der Naturschutz, d.h. die Sicherung der Landschaften und Ortsbilder vor Verunstaltung, liegt nach Auffassung des Schweizer Bundesgerichts im öffentlichen Interesse. Öffentliches Interesse und allgemeines Wohl sind dabei gleichbedeutend zu verstehen. Das Schweizer Bundesgericht definiert den Verunstaltungsbegriff ähnlich wie das

---

1 Urt. d. OVG Münster v. 16.1.1969, OVGE 24, 229 m.w.N.; a.A. Kummer, S. 29 in Fußnote 102
2 Urt. d. OVG Berlin v. 11.2.1966, BRS 17, 172
3 Urt. d. Hessischen VGH v. 19.5.1978, BRS 33, 248; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 24.7.1973, BRS 27, 181; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 3.7.1969, Verw Rspr, 21. Band, 1970, 313; Schneider, BB 60, 196
4 Kiehne, S. 10

BVerwG. Bei der Verunstaltung müsse es sich um eine erheblich ungünstige Wirkung auf das Landschaftsbild handeln, ein bloßes Nichtverschönern oder leicht Beeinträchtigen genüge nicht. Ferner zeige sich bei der Verunstaltung ein Gegenstatz zum Bestehenden, der erheblich stört [1]. Zum anderen grenzt die Schweizer Lehre die Begriffe der Störung und Verunstaltung gegeneinander ab, wobei der Begriff der Störung eine umfassendere Bedeutung als derjenige der Verunstaltung hat [2].

3. USA

In der Rechtsprechung der USA kommt ein Verunstaltungsschutz so gut wie nicht vor. Die Gerichte ließen eine Werbegesetzgebung mit ästhetischer Zielsetzung nicht zu, weil diese Zielsetzung eine Einschränkung des privaten Eigentums nicht begründen könne, und weil es nicht möglich sei, ein objektives und allgemein gültiges Kriterium des Ästhetikbegriffes zu formulieren. Dadurch würde das Eigentumsrecht den Launen des Individualgeschmacks geopfert werden, wenn man eine auf einem Kriterium beruhende Gesetzgebung zulassen würde, welche nicht einmal die Philosophen zufriedenstellend zu definieren imstande seien. Im Lauf der Zeit hat sich jedoch die Rechtsprechungstendenz dahin gewandelt, daß immer mehr Entscheidungen auf dem Gebiet der Außenwerbung auf ästhetische Gesichtspunkte gestützt werden [3].

4. Spanien

In Spanien verleiht Art. 45 der Verfassung dem Schutz und der Verteidigung der Umwelt unmittelbar Gesetzeskraft. Somit wird bereits von Verfassungs wegen verhindert, daß durch Werbetätigkeiten die Landschaft und die Naturschönheiten verunstaltet werden. Dabei wird nicht nur die Wer-

---

1 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil, 28 m.w.N.
2 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil 28; Saladin, S. 313
3 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil, 27 m.w.N.

bung verboten, die die Landschaft verunstaltet, sondern auch die Werbung, die die Aussicht auf ein schönes Landschaftsbild verhindert oder erschwert [1]. Hierdurch wird, ähnlich wie in Bayern durch Art. 141 Abs. 3 BV, das Recht der Allgemeinheit geschützt, die Landschaft und die Naturschönheiten zu genießen.

---

1 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil, 30

C. DIE FUNKTIONEN DER WERBUNG

I. Wirtschaft und Werbung

1. Die geschichtliche Entwicklung der Werbung

Werbung verkörpert historisch betrachtet eine alte Erscheinung. Firmenzeichen, Schilder und Ausrufer, deren Tätigkeit das lateinische Verb "reclamare" charakterisiert, dienten bereits in den Anfängen der Handelswirtschaft dazu, Käufer auf ein Gut aufmerksam zu machen und dieses von anderen abzuheben [1].

Das Wort Reklame entstammt der alt-französischen Sprache. Im deutschen Wortschatz findet sich das Fremdwort Reklame erstmals Mitte des 19. Jh. Daneben etablierte sich das Wort Werbung, und Reklame sollte von da an die marktschreierische, unlautere Werbung bezeichnen, eine Bedeutung, die dem Wort Reklame heute noch anhaftet. Das Wort Propaganda wird nur für die Verbreitung politischer und religiöser Ideen verwendet [2].

Wirtschaftswerbung an dafür reservierten Flächen gab es schon in den Hauptstädten des Altertums. In Pompeji wurden Werbetafeln an Hauswänden gefunden, die zum Besuch von Gaststätten, Gladiatorenkämpfen und Theateraufführungen aufforderten und für Wahlzwecke verwendet wurden [3]. Die Außenwerbung war seit jeher eine Begleiterscheinung jedes Geschäftslebens. So wurden bereits im 2. Jh. v. Chr. in China Plakate für die geschäftliche Werbung und zur Bekanntmachung gesetzlicher Vorschriften benutzt, und eigens dazu bestimmte Bauten

---

1 Kaiser, Werbung - Theorie und Praxis werblicher Beeinflussung, S. 1
2 Saladin, S. 47 f. m.w.N.; Schuwerack, S. 50
3 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 587; Saladin, S. 56

dienten dem öffentlichen Anschlag [1]. Die Werbung im öffentlichen Raum an Gebäuden durch Hinweisschilder ist die älteste Form der Außenwerbung. Wirtshaussschilder mit entsprechenden Hinweiszeichen waren schon im Altertum bekannt [2]. Gasthäuser, von den Römern am Rhein gegründet, waren durch eine über der Tür angebrachte Amphora gekennzeichnet, das von den Griechen und Römern benutzte Weingefäß [3]. Im Mittelalter machten kunstvoll gestaltete Zunftwappen und Innungszeichen an der Stätte der eigenen Leistung in Form von Auslegern in den Straßen auf die Handwerksbetriebe aufmerksam [4]. Erkennungszeichen an Gaststätten, meist in Schmiedearbeit, wurden später sogar amtlicherseits anerkannt, indem König Friedrich Wilhelm I. von Preußen 1717 die Anbringung solcher Hinweisschilder anordnete, damit man die Wirts- und Ordonanzhäuser von den übrigen leichter unterscheiden könne [5].

Mit der Einführung der Gewerbefreiheit zu Beginn des 19. Jahrhunderts und dem Zeitalter des Industriealismus verstärkte sich der Kampf um den Verbraucher und fand in der ständig zunehmenden Außenwerbung seinen Ausdruck [6]. Die Zunftzeichen wurden von den Firmenzeichen und Markennamen abgelöst, welche nicht nur an der Stätte der Leistung oder des Vertriebs, sondern auch überörtlich anzutreffen sind [7]. Bis Anfang dieses Jahrhunderts galt das Werbungsrecht als Teil des Wettbewerbsrechts [8]. Dieser Zustand änderte sich erst mit dem Inkrafttreten der preußischen Verunstaltungsgesetze von 1902 und 1907. Da die Werbung bis 1945 ziemlich reglementiert war, versuchten die Werbeorganisationen, unter der Geltung des neuen GG möglichst viele Freiheiten für sich zu gewinnen.

---

1 Vgl. Greve, S. 1
2 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 599
3 Kelterborn, Die Werbung, in: Thoms, Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe, S. 224
4 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 599
5 Kelterborn, Die Werbung, in: Thoms, Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe, S. 224
6 Bussmann-Droste, S. 79; Greve, S. 1; Becker, BayBgm 54, 49; Jürgens, VerwArch 62, 105
7 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 599
8 Vgl. Schuwerack, S. 29 f. m.w.N.

Im Standesrecht einiger freier Berufe finden sich grundsätzliche Werbungsverbote. Nur Hinweisschilder als Werbungsmittel, Anzeigen über Praxis- oder Kanzleieröffnungen sind darin erlaubt [1].

2. Die Werbung als Ordnungsfunktion der wirtschaftlichen Bedarfslenkung und -weckung in der Marktwirtschaft

Der Begriff der Werbung ist eine schlagwortartige Bezeichnung für ein unterschiedliches und komplexes System von Verhaltensweisen [2]. Die Wirtschaftswerbung hat die Aufgabe, neuen Bedarf zu wecken und umfaßt alle Maßnahmen, die absatzerhöhend wirken. Sie dient damit der allgemeinen Wirtschaftsförderung [3].

Werbung ist eine absichtliche und zwangsfreie Form der Beeinflussung, welche die Menschen zur Erfüllung der Werbeziele veranlassen soll [4]. Werbung will die Menschen für eine konkrete Meinung oder Verhaltensweise gewinnen [5]. Der Bereich der Wirtschaftswerbung oder der Reklame zielt allein auf die Verfügung ökonomischer Güter ab [6]. Die gesamte Außenwerbung verfolgt das erklärte Ziel, die Öffentlichkeit als Werbesubjekt in ihrem Sinne zu beeinflussen [7]. Der Werbungtreibende will dadurch Kontakt zu seinen Abnehmern gewinnen.

Das BVerwG definiert daher die Wirtschaftswerbung als eine Beeinflussung des Käufers mit dem Ziel, ihn kaufbereit zu machen [8].

---

1 Vgl. Schuwerack, S. 50
2 Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, Werbung und Verfassung 67, 418
3 Kelterborn, Die Werbung, in: Thoms, Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe, S. 225
4 Behrens, Begrifflich-systematische Grundlagen der Werbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 4; Kröter, S. 10; Jürgens, VerwArch 62, 113; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 12; Saladin, S. 51; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 13 m.w.N.; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (178)
5 Proksch, S. 138; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 11 m.w.N.
6 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 12
7 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 52
8 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.; diese Auslegung des BVerwG hält Schuwerack, S. 49, für zu eng.

Der österreichische Verwaltungsgerichtshof interpretiert allerdings den Begriff der Werbung durch teleologische Auslegung einschränkend. Danach ist unter Werbung eine mit einem Güteurteil verbundene wirtschaftliche Werbung zu verstehen, z.B. im Gastgewerbe billige Speisen, gepflegte Küche, nicht aber Angaben, wie Gästezimmer oder Restaurant. Diese Hinweise seien keine Werbung, sondern Angaben rein beschreibender Natur. Werbung soll darauf aufmerksam machen, daß eine Ware oder Dienstleistung besonders zu empfehlen sei [1].

Die Absatzwerbung umfaßt die verkaufspolitischen Zwecken dienende, absichtliche und zwangsfreie Einwirkung auf Menschen mit Hilfe spezieller Kommunikationsmittel [2]. Es erheben sich aber in zunehmendem Maße Zweifel am Charakter der Unabhängigkeit der Konsumwahl, da die Werbung eine immer größer werdende Bedeutung erlangt [3]. Es geht indes nicht an, daß der Mensch von seiner Konsumentenrolle überwältigt wird. Der Güterproduktion und der Gewinnerzielung darf nicht der Vorrang unter anderen gesellschaftlichen Werten eingeräumt werden [4], wenn es auch natürlich ist, mehr das Neue als das Große zu wundern [5].

Die Werbung ist aber trotz aller Kritik an unerwünschten Auswirkungen ein Funktionsbestandteil marktwirtschaftlicher Ordnungen, da die Anbieter damit die Existenz und Vorzüge ihrer Produkte bekannt machen können [6]. Jegliche Werbung richtet sich auf den Eintritt eines wirtschaftlichen Erfolges. Sie

---

1 Schönherr, ZVR 72, 322 mit Nachweisen der Rechtsprechung des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofs, so auch Urt. d. RG v. 18.4.1904, RGSt 37, 143, wonach Werbung bzw. Anpreisung eine an einen größeren Personenkreis gerichtete geschäftliche Empfehlung unter lobender Erwähnung, Beschreibung und Hervorhebung von Vorzügen ist.
2 Kröter, S. 10; Behrens, Begrifflich-systematische Grundlagen der Werbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 4
3 Heertje, S. 95
4 So auch Neuffer, Der Landkreis 70, 354
5 Vgl. Seneca, zitiert bei Nettelhorst, S. 12
6 Kaiser, S. 2

soll den Umsatz steigern [1], gewährleistet einen Massenkonsum, durch den erst ermöglicht wird, daß die Produkte für alle preiswert sind. Sie ist Schrittmacher des Fortschritts, veranlaßt die Konkurrenten zu ständiger Verbesserung ihrer Waren, und nutzt so letztendlich dem Verbraucher [2]. Sie will nicht nur den Kundenkreis erhalten und den Absatz sichern, sondern ist auch darauf aus, verkaufssteigernd zu wirken und neue Kunden zu gewinnen. Die Werbung will den Bedarf wecken, lenken und steigern [3].

Es wird zwar häufig behauptet, jeder wisse selbst, wo er das, was er braucht, erhält, und das einzelne Geschäft brauche bei einem abgegrenzten Kundenkreis nicht weiter zu werben. Dies ist jedoch falsch, da die Sympathien ständig wechseln und damit auch die Kundenkreise [4]. Da die Industrie durch die Umsatzziffern und ihr Verhältnis zum Werbeaufwand eine verhältnismäßig gute Kontrolle der Wirkung der Werbung hat, ist davon auszugehen, daß der Durchschnittsbürger der Werbung auch Aufmerksamkeit schenkt und sich von ihr beeinflussen läßt [5]. Die Werbung muß Aufmerksamkeit erregen, Wünsche hervorrufen und sich durch ständige Wiederholung einprägen [6].

3. Erscheinungsformen der Werbung

Die Werbung artikuliert sich durch Bild, Schrift, Licht oder Ton mittels verschiedener Werbeträger. Die Außenwerbung ist dabei ein Teil der gesamten Werbung, die sich von anderen Werbungsformen durch die Art ihrer Werbeanlage unterscheidet [7]. Zur Außenwerbung zählen der Plakatanschlag, die Verkehrsmittelwerbung und alle Formen der Dauerwerbung einschließlich der Leuchtwerbung. Sie wird in der Öffentlichkeit durchgeführt und ist daher für jedermann ohne besondere Zu-

---

1 Nettelhorst, S. 12 f.; Schuwerack, S. 50
2 Bull, BB 56, 326; Nettelhorst, S. 13
3 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 13
4 Nettelhorst, S. 13
5 Vgl. Urt. d. OVG Saarland v. 19.2.1971, BRS 24, 179
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 13
7 Proksch, S. 138

lassung zugänglich, da sie zum größten Teil in räumlicher Beziehung zu den öffentlichen Straßen und Wegen stattfindet [1]. Zur Vermittlung ihrer Werbebotschaften bedient sich die Außenwerbung zumeist eines Werbeträgers. Wenn Werbeträger den Luftraum über der Straße, der Bestandteil derselben ist, in Anspruch nehmen, liegt eine gegenständliche oder räumliche Benutzung der Straße durch die Außenwerbung vor [2].

Des weiteren wird zwischen Eigen-, Fremd- und mittelbarer Fremdwerbung unterschieden. Ein Werbungtreibender führt Eigenwerbung, Werbeberater und Werbemittler führen Fremdwerbung aus [3]. Eine Mischform zwischen Eigen- und Fremdwerbung stellt die unmittelbare Fremdwerbung dar. Bei ihr wirbt auf ein und demselben Werbeträger sowohl der Straßenanlieger selbst als auch für andere geworben wird. Diese Werbungsform findet sich vor allem bei Warengeschäften und Gaststätten. Das BVerwG bezeichnet diese Art auch als gemischte Werbeanlage [4]. Für die Beurteilung der Verunstaltung ist es aber ohne Bedeutung, ob es sich um Fremd- oder Eigenreklame handelt [5].

4. Die Werbungsgestaltung

Die Werbung ist eine spezifische Form beeinflussender Kommunikation mit Werbemitteln über Werbeträger. Zu den wichtigsten Werbemitteln zählen Schaufensterdekorationen, Leuchtschriften und Plakate. Den Werbeträgern kommt die Funktion zu, eine Botschaft, also ein Werbemittel, an das Publikum heranzutragen. Werbeträger, die im Rahmen der Absatzwerbung eine bedeutende Rolle spielen, sind Schaufenster, Litfaßsäulen, Anschlagtafeln und die Werbung an Verkehrsmitteln [6].

---

1 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 20 und die Legaldefinition der Werbeanlagen in den Landesbauordnungen
2 Hufnagel, Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetztebung, S. 158
3 Schmidt-Tophoff, MDR 63, 361; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 17
4 Urt. d. BVerwG v. 24.2.1978, DVBl 79, 74 f.; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 18
5 Weißgerber, S. 22
6 Kaiser, S. 3 ff.; Kröter, S. 11

Jede Außenwerbung unterliegt der Gefahr einer großen Fehlstreuung. Ihr ist nur über die Standortwahl in einem begrenzten Maße zu begegnen [1]. Der Wert einer Werbefläche hängt wesentlich von der örtlichen Lage des Werbeträgers ab. Der Wert einer Werbeanlage der Außenwerbung wird so von den beteiligten Personen höher eingestuft, wenn sich die Werbefläche in eine bekannte Sehenswürdigkeit einfügt und demzufolge auf zahllosen Fotos ohne Zutun des Werbenden reproduziert wird [2]. Der Werbeträger muß daher zumindest von einer öffentlichen Straße aus wahrnehmbar sein [3]. Leider kann man nicht sagen, daß nur geschmackvolle oder nur harmonisch abgestimmte Werbung ihr Ziel erreicht [4]. Ein gewisser Ausgleich tritt aber automatisch dadurch ein, daß die Werbungtreibenden längst wissen, daß ihnen eine Werbung, die Ärgernis erregt, eher schadet als nützt. Denn werbende Unternehmen sollten großes Interesse daran besitzen, Außenwerbung anziehend und gefällig zu gestalten, weil eine günstige Werbewirkung nur dann erzielt werden kann, wenn das ästhetische Empfinden des angesprochenen Publikums nicht verletzt wird [5]. Allerdings ist auch hier zu beachten, daß Ausnahmen die Regel bestätigen. Gegen solche Werbetreibenden, die das Schockierende, Abstoßende befürworten, weil sie der Meinung sind, dadurch den besten Werbeeffekt zu erzielen, ist dann mit allen Möglichkeiten der Verunstaltungsabwehr unnachgiebig vorzugehen.

5. Die Suggestivwerbung

Durch die Suggestivwerbung soll versucht werden, das Unterbewußtsein des Menschen zu beeinflussen [6]. Die moderne

---

1 Tietz, S. 1456
2 Giefers, WRP 66, 162
3 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 11 f.
4 Suhr, MA 53, 104
5 Scheerbarth, S. 200; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 15 f.; Schneider, DB 62, 1462; Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 10; Urt. d. OVG Berlin v. 20.11.1959, WRP 60, 102 f.
6 Schuwerack, S. 49 m.w.N. zur Rechtsprechung

Außenwerbungstechnik benutzt diese Methode in zunehmendem Maße [1]. Hiernach sollen Werbeanlagen auf den durch viele andere Eindrücke ohnehin übersättigten Betrachter keineswegs stets unmittelbar wirken oder ihn gar sofort sachlich überzeugen. Ihre werbende Kraft sollen sie vielmehr letztlich mit der Dauer ihrer Anbringung sowie ihrer Größe und Farbgestaltung über eine nach und nach erfolgende Aufnahme in das Bewußtsein entfalten [2].

Die Vermittlung dieser Kenntnis wird dem Angesprochenen gar nicht bewußt. Das OVG Münster [3] hielt die Suggestivwerbung für unzulässig, weil sich der Mensch in seiner freien Entfaltung der Persönlichkeit mißachtet fühlt, indem er nicht zur freien Entscheidung über die angepriesene Ware aufgefordert, sondern als willenloses Objekt behandelt wird. Der Durchschnittsmensch habe einen Sinn für die Würde der Person. Das BVerwG [4] entschied jedoch letztinstanzlich, daß die Erinnerungswerbung keine Mißachtung der Würde des Menschen ist. Wären die Erwägungen des OVG Münster richtig, so müßte die Reklame nahezu in ihrem gesamten Umfang unterbunden werden, ein Ergebnis, das offenbar mit der Rechtswirklichkeit unvereinbar ist. Der Absatz eines Markenartikels hängt neben Güte und Preis von der Erinnerungswerbung ab, durch die er bekannt gehalten wird [5].

6. Die Organisation der Werbewirtschaft durch den ZAW

Die Werbewirtschaft ist organisiert in dem am 19.1.1949 gegründeten Zentralausschuß der Werbewirtschaft (ZAW). Diesem eingetragenen Verein gehören die gesamte werbungtreibende Wirtschaft, also Industrie, Handel und Gewerbe an. Mitglie-

---

1 Bescheid d. OVG Münster v. 11.3.1959, BB 59, 175
2 Urt. d. OVG Münster v. 15.12.1972, BRS 25, 255; Mayer, BayBgm 61, 52
3 Bescheid d. OVG Münster v. 11.3.1958, BB 59, 178
4 Urt. d. BVerwG v. 27.1.1959, NJW 1959, 1194 f. = BB 59, 467
5 Schneider, WRP 59, 4

der des ZAW sind Werbemittler oder Werbeagenturen, Werbungtreibende, Werbungschaffende und Werbungdurchführende [1]. Ziel des ZAW ist es, die Beschränkungen für die Werbung als ein sozial störendes Phänomen, dem man, gleichgültig in welchem Bereich staatlicher Machtentfaltung, ob Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung, mit entsprechender Distanz gegenübersteht, abzubauen [2]. Jedoch räumt die Werbewirtschaft vorbehaltlos ein, daß die beiderseitigen Interessen des Orts- und Landschaftsbildes einerseits und der Werbung andererseits in dem Sinne in Einklang gebracht werden müssen, daß die Außenwerbung dort ihre Berechtigung verliert, wo das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet und die Verkehrssicherheit gefährdet wird [3]. Dem ZAW kommt insofern eine Ordnungsfunktion zu, als er der Werbewirtschaft Selbstdisziplin auferlegt, was nicht zu überschätzen ist, wenn man die gestaltende und stilbildende Wirkung der Außenwerbung berücksichtigt [4]. Zu diesem Zweck hat der ZAW 1972 einen Werberat als Beschwerdestelle für Bürger eingerichtet, der bei der Werbewirtschaft einen freiwilligen Verzicht auf die Verwendung umstrittener Werbung erreichen soll.

7. Die Verantwortung der Außenwerbung und das berechtigte Werbebedürfnis

Die Außenwerbung spricht die breite Öffentlichkeit an und hat deshalb den Charakter der Massenwerbung. Sie wird vor allem von den Markenartikelfirmen betrieben, besonders für Zigaretten, Kosmetika, Waschmittel, Nahrungs- und Genußmittel. Durch sie werden Werbebotschaften an Tausende von Menschen übermittelt. Gegenüber der Fernsehwerbung, die nur momentaner Natur ist, ist die Außenwerbung dauerhafter. Der

---

1 Schuwerack, S. 30 in Rdnr 11; Schmidt-Topphoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 18
2 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 137
3 Schmidt-Tophoff, Alfons, in Anmerkung zum Urt. d. BVerwG v. 13.12.1967, DVBl 68, 512; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 250
4 So Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 26 für die Ordnungsfunktion der Werbenutzungsverträge.

Verbraucher kann sich ihr nicht so entziehen wie der durch andere Medien verbreiteten Werbung [1]. Die Außenwerbung stellt nur einen Zweig der Werbung dar [2]. Andere Werbungsmöglichkeiten sind Schaufensterdekorationen, Flugblätterreklame, Benutzung von Fernsehen, Rundfunk, Film und Zeitungen, die den Gedanken eines völligen Verzichtes auf Außenwerbung aufkommen lassen [3]. Anders als bei anderen Werbemitteln ist der Mensch der Außenwerbung ständig ausgesetzt. Dies kann sowohl eine gesundheitliche als auch soziologische Gefahr darstellen, da die mit einem Millionenaufwand betriebene Suggestivwerbung für viele übermächtig und zum Zwang wird [4]. Trotzdem ist keine Werbemüdigkeit oder Übersättigung festzustellen. Die Ausgaben für die Anschlagwerbung stiegen bis 1984 fast ständig und erreichten 1984 die Rekordumsatzmarke von 455 Millionen DM [5]. Diese Entwicklung ist außerhalb unserer Grenzen schon weiter fortgeschritten und führte in Italien zum Teil zu einer Landschaftszerstörung und in Amerika zur Beherrschung des gesamten Lebens. Dies läßt erkennen, wie notwendig es ist, sich rechtzeitig der Hemmungslosigkeit entgegenzustemmen [6]. Da die Werbung, wie Jürgens [7] es ausdrückt, von einer potenzierten Dynamik vorangetrieben wird, wäre auch bald der letzte Winkel von ihrem Geschrei erfüllt. Die Intensität der Außenwerbung ist nicht zuletzt auch durch das Bestreben, möglichst hohe, steuerfreie Werbungskosten und damit erhebliche Steuererleichterungen zu erhalten, begünstigt worden [8]. Ursache dafür ist auch der permanente Geldmangel der öffentlichen Hand. Es ist immer wieder verlockend, öffentliche Aufgaben durch Einnahmen aus der Außenwerbung teilweise zu finanzieren [9]. Dabei sollten gerade die

---

1 Lema Devesa, GRUR 81, Internationaler Teil, S. 25
2 Kiehne, S. 207
3 Vgl. Greve, S. 61
4 Simon, BayBgm 64, 100
5 ZAW, Werbung '85, S. 215
6 Becker, BBauBl 54, 483
7 Jürgens, VerwArch 62, 128
8 Büge-Zinkahn, S. 6
9 Neuffer, Der Landkreis 70, 355

Gemeinden mit gutem Beispiel vorangehen und eine Einschränkung öffentlicher Anlagen für Werbezwecke im Rahmen einer Humanisierung unserer Umwelt erwägen [1]. Nur zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks läßt sich überhaupt die Bereitstellung von Anschlagflächen durch die Gemeinden auf gemeindlichem Grund und Boden rechtfertigen [2].

Die Außenwerbung steht vor allem im Spannungsfeld der gegensätzlichen Interessenrichtungen von Allgemeinheit und Werbetreibenden [3]. Sie sollte Mittlerin zwischen Hersteller und Verbraucher sein, als ein Merkmal des freien wirtschaftlichen Wettbewerbs empfunden werden, zu den von der Allgemeinheit grundsätzlich anerkannten Erscheinungsformen des modernen Wirtschaftslebens gehören [4].
Um einen Ausweg aus dieser Spannungslage zu finden, sind die Interessen des Heimatschutzes und der Wirtschaft gegeneinander abzuwägen [5]. Dieser kann weder durch eine scharfe Beschränkung noch durch eine völlige Freizügigkeit der Außenwerbung, sondern nur in einem verständnisvollen Ausgleich der widerstreitenden Belange gefunden werden [6].

Die LBO'en regeln diesen Interessenausgleich zur Erhaltung und Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und den gleich- oder übergeordneten Forderungen der Allgemeinheit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere die Verkehrssicherheit und Gestaltung zu wahren. Besonders in Ländern mit viel Fremdenverkehr, mit Kulturlandschaften und schönen Straßen- und Ortsbildern ist der Schutz vor Verunstaltungen sorgfältig zu beachten und strengere Maßstäbe anzulegen [7]. Es geht nicht an, daß das Interesse der Wirtschaft unterschiedslos für ebenso bedeutsam gehalten wird wie das Interesse der Allgemeinheit am Schutze des Orts- und

---

1 Münker, Die Gemeinde 65, 297; Neuffer, Der Landkreis 70, 355
2 Schmidt-Tophoff, DVBl 70, 27
3 Proksch, S. 146 f.; Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 84
4 Beckmann, WRP 78, 693 m.w.N.
5 ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 17
6 Plate, S. 104; Simon, WiVerw 80, 19
7 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 1

Landschaftsbildes [1]. So sehr dem Konkurrenzkampf der Wirtschaft Rechnung getragen werden muß, so darf dies nicht zu einem Ausverkauf unserer Heimat, zu einer Zerstörung der Naturschönheiten unseres Landes führen [2]. Das berechtigte Werbebedürfnis der Werbungtreibenden hat hinter dem ästhetischen Interesse der Allgemeinheit an der Verhinderung von Störungen oder Verunstaltungen des Straßen-, Orts- oder Landschaftsbildes zurückzutreten [3].

Das Ziel ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Werbebedürfnis der Wirtschaft und dem öffentlichen Interesse an guten Ortsbildern und einer ungestörten Landschaft. Unbeachtlich ist der Wunsch der völligen Ausschaltung behördlichen Einflusses und der Forderung des freien Spiels der Kräfte für die Wirtschaftswerbung [4]. Es ist bekannt, daß Firmen ihr Werbevolumen einschränken würden, sofern die Konkurrenz ebenfalls zurücksteckt. Man will aber unter keinen Umständen den Konkurrenten im Vorteil sehen. Eine Notwendigkeit der Beschränkung der Außenwerbung wird von einsichtigen Kreisen der Werbewirtschaft durchaus zugegeben. So wurde 1954 der Beschluß gefaßt, auf den Daueranschlag in der freien Landschaft zu verzichten. Ausgenommen waren davon nur Hinweisschilder und der Anschlag an der Stätte der Leistung [5]. Dies war allerdings eine Rechtspflicht und geschah wahrscheinlich nur, um Zwangsmaßnahmen des Staates zuvorzukommen. Das extrem-individualistische, private Gewinnstreben [6] hat auch in Wohnbezirken, Dörfern und Stadtteilen mit bau- und kulturhistorischen Gebäuden nichts zu suchen. Eine sehr weitgehende rechtliche Beschränkung ist möglich, da die Gestaltungsfreiheit nur sekundärer Art ist und sie hinter dem überragend wichtigen Ziel einer Individualisierung unserer städti-

---

1 Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 251
2 Moezer, BayBgm 53, 12
3 So schon Urt. d. PrOVG v. 10.10.1940; Gädtke-Temme, S. 133; PrOVGE 105, S. 285 ff.
4 Neeße, BayBgm 54, 249
5 Jürgens, VerwArch 62, 128; Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 599
6 Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1958, BRS 8, 152

schen Umwelt zurückstehen muß [1].

8. Die wirtschaftliche Notwendigkeit der Außenwerbung

Heute können wir uns eine Wirtschaft ohne Werbung nicht mehr vorstellen. Sie ist volkswirtschaftlich nicht mehr zu entbehren, ja notwendig [2]. Es zeigt sich auch kein noch so kleiner Ansatz, daß die Werbung durch andere, billigere oder zweckmäßigere Methoden ersetzt werden könnte. Die Marktwirtschaft kann ohne sie nicht existieren [3]. Die Außenwerbung gehört dabei zu den politisch und ökonomisch wichtigsten Faktoren der Werbung. Beschränkungen der Außenwerbung müssen daher die Notwendigkeit der Werbung als wesentlicher Bestandteil zur Erhaltung und Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen [4]. Heute ist die Werbung ein selbstverständlicher Bestandteil des innerörtlichen Lebens [5]. Werbung wird aber nicht ausschließlich zum Zwecke der Verfolgung privater Interessen veranstaltet [6]. Sie hat auch volkswirtschaftlich bedeutsame Funktionen auszuüben, wie die Unterrichtung der Verbraucher über die angebotenen Waren, die Erfassung und Steuerung des Bedarfs, die Analyse und Beobachtung des Marktgeschehens und die Förderung, Verbreitung und Entwicklung technischer Innovationen [7]. Unter Berücksichtigung des elementaren Werbebedürfnisses der Firmen und dem Informationsbedürfnis der Kunden muß die Außenwerbung bis zu einer gewissen Grenze hingenommen werden [8]. Jeder Unternehmer ist darauf angewiesen, mit einem Schild an seinem Laden oder seiner Produktionsstätte auf sich aufmerk-

---

1 Neuffer, Der Landkreis 70, 355
2 Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 84; Nettelhorst, S. 9; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 5; Bussmann-Droste, S. 82 mit Nachweisen der Rechtsprechung; Koch, S. 67; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 14.4.1965, BRS 16, 132
3 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 20
4 Proksch, S. 146
5 Kaiser, NJW 76, 92; Beschluß d. BVerfG v. 9.2.1972, BVerfGE 32, 319 (329)
6 Greve, S. 24
7 Neeße, BayBgm 54, 250
8 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 20; a.A. Münker, Die Gemeinde 65, S. 296 f., dessen Ansicht jedoch in dieser Schärfe nicht geteilt werden kann.

sam zu machen. Auch für zeitlich begrenzte Sportveranstaltungen sind Plakate erforderlich, um eine bestimmte Zahl an Zuschauern zu erreichen [1]. Werbung gibt es, solange Handel und Handwerk bestehen. Aber wie bescheiden waren noch die Marktschreier gegenüber den massiven, sich wiederholenden Angriffen moderner Reklame, wie formschön und künstlerisch wertvoll waren Zunft- und Wirtshausschilder im Gegensatz zu der vielfach geschmacklosen und nachlässigen Ausführung heutiger Werbevorrichtungen [2].

II. Besonderheiten der Außenwerbung

1. Der Begriff der Anlagen der Außenwerbung

Zur Außenwerbung gehören der Plakatanschlag, die Verkehrsmittelwerbung, alle Werbemittel, die den Umworbenen außerhalb geschlossener Räume erreichen, sowie die Dauerwerbung, die langfristig an Giebeln, Fassaden, Dächern, insbesondere in Form der Leucht- und Neowerbung angebracht ist [3]. Auf letztere soll hier vor allem eingegangen werden. Diese Art von Werbung bietet sich dem Umworbenen von selbst an und verlangt von diesem keine eigene Initiative, wie die Werbung in Presse, Kino, Rundfunk und Fernsehen [4].

Anlagen der Außenwerbung sind der Werbung dienende bauliche Anlagen, wie Plakatanschlagtafeln, aber auch andere nichtbauliche Anlagen, wie Bemalungen, Beschriftungen, Plakate und Hinweisschilder an Gebäuden [5]. Die Aufzählungen in den einzelnen LBO'en ist nur exemplarisch und schließt weitere Möglichkeiten von Werbeanlagen nicht aus [6]. Unter einer Anlage ist eine Einrichtung von gewisser Selbständigkeit und dauerndem Bestand zu verstehen. Eine Anlage verliert jedoch nicht

---

1 Kiehne, S. 208
2 Becker, BBauBl 54, 483
3 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens: Handbuch der Werbung, S. 587; Friedrich, WRP 72, 113; Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 268; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 14
4 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 91
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 2; Plate, S. 96 f.
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 48

ihre Eigenschaft, wenn sie mit einer Unterlage fest verbunden oder an einer Hauswand angebracht ist [1]. Eine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht ist für die Eigenschaft einer Anlage der Außenwerbung irrelevant [2].

Die Außenwerbung allein ist in den Gesetzen deshalb nicht definiert, weil sie bislang keine selbständige Rechtsmaterie darstellt. Jedoch sind die Vorschriften über Anlagen der Außenwerbung in allen LBO'en nahezu gleichlautend. Danach sind Anlagen der Außenwerbung alle ortsfesten Einrichtungen, die der gewerblichen oder beruflichen Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dienen und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind [3]. Hinzu kommt noch die ungeschriebene Voraussetzung an oder außerhalb einer baulichen Anlage, da die Werbung innerhalb umschlossener Räume vom Baurecht nicht erfaßt wird [4]. Ferner spielt es für den Begriff der Werbeanlage keine Rolle, ob die Anlage einem dauernden oder vorübergehenden Zweck dienen soll [5]. Ausgenommen sind nur solche Werbemittel, die an dafür genehmigten Litfaßsäulen, Reklametafeln oder Flächen angebracht sind, Werbung für Zeitschriften an Kiosken sowie Auslagen und Dekorationen in Schaufenstern und Schaukästen. Im ersten Fall unterliegt die Werbeanlage selbst der Genehmigung, die allerdings im Hinblick auf die häufig wechselnde Reklame besonders sorgfältig vorzunehmen ist. Bei dem Inhalt der Schaufenster handelt es sich meist um Verkaufsgegenstände, die keine Werbeanlagen darstellen [6]. Die auf Schaufenster geklebten Folien und Plakate sind aber Werbeanlagen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Werbeanlage von außen oder von innen am Schaufenster angebracht wird [7].

---

1 Marschall, S. 341; Urt. d. BVerwG v. 3.9.1963, DVBl 64, S. 189 f.
2 Urt. d. BVerwG v. 3.9.1963, BRS 14, S. 298
3 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 13; Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 587; Kiehne, S. 76; Gädtke-Temme, S. 130; Proksch, S. 139; Plate, S. 96; Marschall, S. 341
4 Urt. d. BayVGH v. 19.6.1967, VGHE, Band 20, I. Teil, S. 86; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 2; Zoller, S. 59
5 Urt. d. LG Augsburg v. 9.12.1957, NJW 58, 798
6 Simon, WiVerw 80, 195; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 35
7 Funk, BayVBl 79, S. 358 f.

Die Werbeanlage muß stets örtlich gebunden sein [1]. Auf ihren Inhalt kommt es nicht an [2]. Auch Tafeln und Schilder, die regelmäßig aufgehängt und nach Geschäftsschluß wieder abgenommen werden, fallen darunter [3]. Nicht ortsfest und von den LBO'en nicht erfaßt ist die fahrende Reklame, also die Werbung in und an Fahrzeugen, Verkehrsmitteln, Booten, Schiffen und an nicht ortsfesten Verkaufs- oder Ausstellungswagen, die fliegende Reklame, die Werbung durch Flugzeuge, Himmelsschreiber und die akustische Reklame, die Werbung durch Lautsprecherwagen, Kino- und Rundfunkwerbung. Als Werbeanlage kommt demnach nur die sogenannte ruhende Werbung in Betracht [4].

Werbeanlagen müssen des weiteren der Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dienen. Diese Voraussetzungen erfüllen nur Anlagen, die der eigentlichen Wirtschaftswerbung dienen und nicht solche, deren Zweck es ist, nur eine werbende Wirkung zu entfalten, wie Gottesdienstanzeiger, Wahlplakate politischer Parteien und jede Werbung für ideelle Zwecke [5]. Die nicht gewerbliche Werbung, meist kurzfristig bis zu zwei Monaten, unterliegt in Bayern der Regelung der Gemeinde nach Art. 28 LStVG [6].

Schließlich muß die Werbeanlage vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sein [7], und zur äußeren Erscheinung des Baues gehören [8]. Das ist auch bei solchen Werbevorgängen der Fall, bei denen der Werbeträger sich zwar innerhalb geschlossener Räume befindet, die Werbebotschaft aber ins Freie dringt, um dort den Umworbenen zu erreichen [9]. Eine Werbeanlage, die nur von anderen Grundstücken [10] oder nur vom In-

---

1 Plate, S. 97; Proksch, S. 142
2 Plate, S. 97; vgl. Scheerbarth, S. 205 f.
3 Koch, S. 67; Büge-Zinkahn, S. 58
4 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 19; Wiethaup, Neue Wirtschaftsbriefe 69, Fach 24, S. 929; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 3; Schuwerack, S. 52 m.w.N.; Kiehne, S. 75; Schmidt-Tophoff, DVBl 62, 461
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 4; a.A. Proksch, S. 142 f. und Kodal, S. 622, nach denen jede werbliche Anlage eine Anlage der Außenwerbung ist, nicht nur solche, die der Wirtschaftswerbung und Propaganda dienen.
6 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 4
7 Plate, S. 101 für Warenautomaten; Proksch, S. 142 f.; Schuwerack, S. 53
8 Zinkahn, DVBl 51, 371
9 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 14
10 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 5; a.A. Klein, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 63, 71

neren baulicher Anlagen [1] aus sichtbar ist, ist keine Außenwerbung, da es sich hierbei um anstaltsinterne Angelegenheiten handelt. Dies ist um so bedauerlicher, wenn man an Bahnhofs- und Flugzeughallen, an öffentlich zugängliche Schlösser, Tierparks und Sporthallen denkt, an deren Schutz vor verunstaltender Reklame die Allgemeinheit ein Interesse hat [2].

2. Erscheinungsformen der Außenwerbung

Es sind im wesentlichen drei Werbungsarten zu unterscheiden, nämlich die visuelle, akustische und olfaktorische Werbung. In den meisten Fällen stellt die Außenwerbung eine Inanspruchnahme der Straße dar. Im Straßenrecht kommt es darauf an, daß Werbeanlagen die Straße nutzen [3]. Werbungtreibende partizipieren wirtschaftlich an der Vorhaltung der Straße als eine Verwaltungsleistung, indem der darauf stattfindende Publikumsverkehr durch die Werbeanlagen angesprochen wird [4]. Einem Höchstmaß an Werbekontakten stehen hier verhältnismäßig geringe Kosten gegenüber [5], da eine Werbetätigkeit im privaten Bereich, z.B. in Sportstadien, einen finanziellen Mehraufwand erfordert [6].

Neben der Werbung vom privaten Grund und Boden aus prägt die Außenwerbung auf öffentlichem Grund und Boden der Gemeinden das Erscheinungsbild unserer Städte. Werbeträger auf öffentlichem Verkehrsgrund nützen sowohl der Werbewirtschaft z.B. für die Ankündigung von Veranstaltungen als auch den Gemeinden selbst für die amtlichen Bekanntmachungen [7]. Historisch-soziologisch gesehen ist die Stadt der beste Ort für Werbeanlagen, da hier der Markt als Ort kommerziellen Tausches die Städtebildung wesentlich beeinflußt hat [8].

---

1 Proksch, S. 142
2 Greve, S. 64 f.
3 Schuwerack, S. 65
4 Hufnagel, Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 159
5 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 65
6 Hufnagel, Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 159
7 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 5
8 Roellecke, S. 12

Des weiteren ist zu unterscheiden zwischen der Werbung am Bau durch Fassaden-, Dach- und Giebelwerbung und der Werbung im öffentlichen Verkehrsraum durch Hinweisschilder, Sammeltafeln, Litfaßsäulen und Brückenwerbung [1].

a) Die akustische Werbung

Durch die Beschränkung auf sichtbare Anlagen finden die baurechtlichen Vorschriften keine Anwendung auf akustische Werbedurchsagen [2]. Die akustische Werbung wird mit dem Gehörsinn des Menschen erfaßt und läßt sich in die rhetorische Werbung mittels der Sprache und in die Musikwerbung einteilen [3].

b) Die olfaktorische Werbung

Die olfaktorsiche Werbung erfaßt den Geruchssinn des Menschen. Es geht dabei um Emissionen bestimmter Gewerbebetriebe, die mit bestimmten Gerüchen, wie sie Gaststätten, Parfümerien und Fischgeschäfte ausstrahlen, unbeabsichtigt auf sich aufmerksam machen [4]. Auf diese Art Werbung ist aber ebenfalls nicht einzugehen, da sie nicht dem baurechtlichen Werbeanlagenbegriff unterliegt.

c) Die visuelle Werbung

Die visuelle Werbung wird mit dem Sehsinn des Menschen wahrgenommen. Ihr kommt im Rahmen der Werbeanlagen die wichtigste Bedeutung zu. Insbesondere in Großstädten prägt sie die Einkaufsstraßen und Fußgängerzonen [5].

aa) Die Dauerwerbung

Typische Werbemittel der Außenwerbung sind der Daueranschlag und der Plakatanschlag [6]. Die Fassadenwerbung steht als wich-

1 Vgl. Nettelhorst, S. 13 ff. m.w. Beispielen
2 Schuwerack, S. 54
3 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 26 f.
4 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 27
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 20
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 15

tigste Art der Dauerwerbung im Vordergrund der Außenwerbung am Bau [1]. Dazu gehört auch die Werbung mit unbeleuchteten, flach, horizontal oder vertikal auf Hauswände montierten Flachschildern und senkrecht zur Gebäudewand montierten, in den Straßenraum hineinragenden Nasenschildern. Neben ihrer Werbefunktion sind sie für Passanten wertvolle Orientierungshilfen zum Auffinden spezieller Betriebe [2]. Des weiteren gehört zur Dauerwerbung auch die Dachwerbung und die Bemalung und Beschriftung von Fassaden. Eine weitere Form der Dauerwerbung ist die Beschriftung und Bemalung von Gehsteigen, die Aufstellung von Werbeträgern, wie Fahrradständer, und die Aufstellung von Waren auf Gehsteigen oder Fußgängerbereichen [3].

bb) Die Licht- und Leuchtwerbung

Die Licht- und Leuchtwerbung ist ein Unterfall der Dauerwerbung, zugleich der bedeutendste. Die Geburtsstunde der Leuchtwerbung in Deutschland war die Neujahrsnacht des Jahres 1900, als an der Fassade des Wintergartens in Berlin die erste Leuchtwerbung mit Glühlampen erstrahlte. Ebenfalls in Berlin wurde 1920 zum erstenmal eine Neonlampenanlage errichtet [4]. Bei der Werbung durch Licht unterscheidet man zwischen der Leucht- und der Lichtwerbung. Die Leuchtwerbung ist für eine mittelbare und nahe Einwirkung vorgesehen, während die Lichtwerbung das Licht intensiv und unmittelbar auf den Beschauer einwirken läßt, wodurch zugleich eine große Fernwirkung erzielt wird [5]. Die Lichtwerbung stellt in der Nacht ein Stück sich verselbständigendes Stadtbild dar, da es anstelle der Gebäudeumrisse tritt. Daraus kann am Tage ein höchst unerfreulicher Störfaktor werden. Eine nächtliche

1 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 600
2 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 22 m.w.N.
3 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 23 f.
4 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 609
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 20 f. m.w.N.

Stadt mit übertriebener Lichtwerbung wirkt kulturlos, ohne eine solche aber trostlos und langweilig [1]. Zwar lockt Licht Leute an, doch hat die Lichtwerbung nicht die Funktion der öffentlichen Beleuchtung zu erfüllen, damit es abends in unseren Städten heller wird. Dies kann ebensogut durch eine Beleuchtung der Schaufenster und durch die Straßenbeleuchtung erreicht werden [2]. Die Projektion einer Reklameschrift auf ein Gebäude und der Fernseher im Schaufenster unterliegen ebenfalls den Verunstaltungsvorschriften, da deren Zweck das gesamte äußere Erscheinungsbild der baulichen Anlage erfaßt [3]. Bei der Beurteilung von Leuchtreklame ist kein Unterschied darin zu machen, ob die Anlage als solche oder erst in Betrieb verunstaltend wirkt [4]. Eine gute ästhetische Wirkung bei Nacht rechtfertigt keine Verunstaltung bei Tag und umgekehrt.

cc) Die Plakatwerbung

Der Plakatanschlag oder der Bogenanschlag z.B. an Litfaßsäulen ist die typische Form der kurzfristigen Außenwerbung [5]. Allgemeine Anschlagstellen sind solche, die für den gleichzeitigen Bogenanschlag mehrerer Werbungtreibender zur Verfügung stehen. Ganzstellen sind dagegen nur einem Werbungtreibenden vorbehalten [6]. Dem Bogenanschlag an hierfür bestimmten Anschlagstellen kommt insofern eine Ordnungsfunktion zu, als der Werbung ein geordneter Betätigungsraum zugewiesen wird, der das unerwünschte Wildplakatieren verhin-

---

1 Tietz, S. 1452 f.
2 Kelterborn, Die Werbung, in: Thoms, Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe, S. 228; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 253
3 Scheerbarth, S. 198; Büge-Zinkahn, S. 58; a.A. Jung, DVBl 61, 267 mit der Begründung: Der technische Vorgang der Bildwiedergabe erfordere keine baulichen Vorkehrungen und enthalte damit auch keine dem Baurecht unterliegende Ausdrucksform der baulichen Gestaltung.
4 Kiehne, S. 87 m.w.N.; a.A. Weißgerber, S. 60 f. und 79; Urt. d. VG Ansbach v. 5.4.1967, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 11, in dem das VG feststellt, daß eine Leuchtschrift die Umgebung nachts nicht beeinträchtigen kann, da deren Einzelheiten nicht mehr zu erkennen sind.
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 25
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 89

dern helfen soll [1]. Durch den regelmäßigen Wechsel der aufgebrachten Plakate folgt, daß die Anpassung solcher Anschlagtafeln an ihre Umgebung in weitem Umfang nur durch die Wahl des Aufstellungsorts, nicht aber durch ihre Gestaltung möglich ist [2]. Nach neuesten Erkenntnissen unterliegen die Aktivierungs- und Erinnerungswirkungen keinem Abnutzungseffekt. Demnach ist auch bei Plakaten kein Wear-Out-Effekt zu erwarten, was zur Überlegung führt, die Anschlagdauer für Plakate zu verlängern [3].

dd) Die Großflächenwerbung

Die Großflächenwerbung stellt solche Anschlagflächen dar, die dem Bogenanschlag eines Werbungtreibenden vorbehalten sind und die Größe von 16 bis 18 Bogen erreicht. Man spricht auch einheitlich vom Euroformat [4]. Großflächen wirken meist sehr nachhaltig auf ihre Umgebung und fügen sich in das Straßen- und Ortsbild erheblich schwieriger ein als sonstige Anschläge, deren Anbringung bei der architektonischen Gestaltung eines Baukörpers von vornherein in die Planung mit einbezogen werden kann [5].

ee) Die Brückenwerbung

Die Brückenwerbung wird vor allem von der Deutschen Eisenbahn-Reklame-GmbH angeboten. Standorte sind Bahnbrücken über Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen oder innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen. Außerhalb geschlossener Ortschaften ist diese Werbungsform durch die LBO'en verboten [6]. Berücksichtigt man die Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit und das Interesse der Allgemeinheit, baugestalterisch und landschaftsästhetisch unerwünschte Erscheinungen aus dem Stadt- und Landschaftsbild fernzuhalten, verstößt in diesem Rahmen ein

1 Schmidt-Tophoff, DöV 63, 10 f.
2 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 14.4.1965, BRS 16, 133
3 ZAW, Werbung '82, S. 168 f.
4 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 92
5 Urt. d. VG Stuttgart v. 4.12.1968, BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 8
6 Tietz, S. 1455

generelles Verbot der Brückewerbung nicht gegen das Übermaßverbot [1]. Eine ortsrechtliche Vorschrift kann zu diesem Verbot führen. Eine konkrete Verunstaltung ist nicht erforderlich [2]. Auch ist eine Werbeanlage keine Bundesbahnanlage. Es fehlt dafür an der Zweckbestimmung, dem Betrieb des Eisenbahntransportes zu dienen. Eine betriebsfremde Nutzung ist auch kein Dienst am Eisenbahnbetrieb, wonach eine Verwaltung der Bundesbahnanlagen nach kaufmännischen Gesichtspunkten hier nicht in Betracht kommt [3]. Das Verbot der Brückenwerbung stellt deshalb keine Enteignung dar, sondern bestimmt den Inhalt des Eigentums, weil die Brückenwerbung eine besonders beherrschende Wirkung auf ihre Umgebung ausstrahlt [4]. Eine andere Auffassung vertritt Kaiser, der in einem generellen Verbot der Werbung an Brücken durch ein Landesgesetz einen Eingriff in den Funktionsbereich der Bundesbahn und darum einen Verstoß gegen Art. 87 Abs. 1 GG sieht [5]. Als Werbeträger erfüllen Verkehrsanlagen nicht nur eine technische, sondern auch eine Finanzierungsfunktion [6]. Er hält dem BVerwG entgegen, daß man nicht generell sagen könne, Werbung an Verkehrsanlagen widerspreche grundsätzlich dem Allgemeininteresse. Sie ist nicht in jedem Fall aufdringlich oder verunstaltend [7]. Das generelle Werbungsverbot an Brücken stelle einen Eingriff in die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Bundesbahn dar. Dem kann nicht zugestimmt werden, da, wie auch das BVerwG ausgeführt hat, eine betriebsfremde Nutzung nicht zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Bundesbahn gehört [8].

---

1 Kodal, S. 625; Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, DVBl 62, 178 ff.; Urt. d. OVG Lüneburg v. 16.3.1976, Verw Rspr 77, S. 444 f.
2 Urt. d. OVG Hamburg v. 2.6.1966, MDR 67, 868
3 Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, DVBl 62, 178 ff. = BB 62, 201
4 Kodal, S. 625; Simon, WiVerw 80, 210
5 Kaiser, NJW 76, 87
6 Kaiser, NJW 76, 90
7 Kaiser, NJW 76, 92
8 Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, DVBl 62, 178 ff. = BB 62, 201

ff) Der Straßen- und Automatenverkauf

Automaten werden im Bauordnungsrecht der Länder den Werbeanlagen gleichgestellt, ohne Rücksicht darauf, ob sie werbemäßig ausgestaltet sind oder nicht [1]. Diese ausdrückliche Unterstellung war erforderlich, da die Automaten selbst keine Werbeanlagen sind, sondern eine Art der Werbung sui generis [2]. Anderer Ansicht sind nur Kretzschmar- v. Eisenhart-Rothe, wonach Warenautomaten grundsätzlich keine Werbeeinrichtungen sind, weil der Warenautomat dem Warenumsatz unmittelbar dient [3]. Dies kann jedoch kaum bestritten werden, da das Gehäuse an der Vorderseite durch Farbgebung und Beschriftung dazu dient, Aufmerksamkeit zu erregen [4]. Bereits das PrOVG hat Warenautomaten als Reklamemittel behandelt [5]. Der Straßen- und Automatenverkauf übt eine indirekte Werbewirkung des Unternehmens durch Beschriftung und Bemalung insofern aus, als auf einen Betrieb in der Regel durch ihren Anbringungsort hingewiesen wird [6]. Der Warenautomat ist daher selbst das Instrument der Werbung und als solches ein Werbemittel [7].

gg) Die Verkehrsmittelwerbung

Die Verkehrsmittelwerbung an öffentlichen Omnibussen und Straßenbahnen fällt nicht in den Bereich der Außenwerbung, da in diesen Fällen die Werbung nicht ortsfest betrieben wird [8].

---

1 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 1; Lösch, BayBgm 65, 63
2 Scheerbarth, S. 211
3 Kretzschmar- v. Eisenhart-Rothe, S. 10 f.; Rauschenbach, Der Markenartikel 53, 28
4 Simon, BayVBl 65, 155
5 Urt. d. PrOVG v. 21.12.1936, Juristische Wochenschrift, Leipzig und Berlin, JW 1937, 1587 f.
6 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 27 f.
7 Schuwerack, S. 45 f.
8 Kiehne, S. 75

3. Außenwerbungsanlagen als potentielle Verunstalter

Werbung an freien Giebeln und Dächern, die als architektonische Beruhigungsfläche wirken, ist in der Regel verunstaltend [1]. Die Auffassung, daß sich der Durchschnittsbetrachter an das Werbemedium der Großflächenreklame gewöhnt habe und sie infolgedessen nicht häßlich finde, trifft im allgemeinen so nicht zu [2].

Wenn Bauzäune als Werbeträger für Plakatanschläge ohne gestalterische Anforderungen benutzt werden, ist dies nicht gerechtfertigt. Die Tatsache, daß der Charakter eines Provisoriums bei einem Bauzaun evident ist, rechtfertigt keine Verschlechterung des Straßenbildes. Wenn Bauzäune auch vorübergehender Natur sind, unumgänglich sind sie nicht. Im übrigen können Provisorien dieser Art sehr langlebig sein und bisweilen länger bestehen, als eine von vornherein befristet beantragte Werbeanlage [3].

Werbeanlagen dürfen nicht auf Böschungen, an Bäumen, Brücken, Leitungsmasten, Dächern, Schornsteinen aller Art sowie an geschützten Bau-, Boden- und Naturdenkmälern angebracht werden. Bei all diesen Anbringungsorten handelt es sich um solche, die von der Rechtsprechung als für Werbeanlagen grundsätzlich ungeeignet und potentiell verunstaltend anerkannt worden sind [4].

---

1 Simon, BayBO, Art. 12, Rdnr 22
2 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 30; Urt. d. Hessischen VGH v. 7.7.1972, BRS 25, 248; Urt. d. OVG Berlin v. 16.10.1970, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 6
3 Urt. d. OVG Berlin v. 26.6.1970, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 12 = BRS 23, 200 f.
4 Kodal, S. 625; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 252

D. MATERIELLE RECHTSLAGE

I. Die heutigen Rechtsgrundlagen des Verunstaltungs- und Außenwerbungsrechts

Eine Reihe von öffentlich-rechtlichen Bestimmungen verfolgt den Zweck, Baugestaltung, Landschaft und Kulturdenkmäler vor verunstaltenden Werbeanlagen zu schützen und den Gemeingebrauch auf öffentlichen Straßen und Wegen sowie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs von Störungen durch Werbung freizuhalten. Diese Vorschriften werden unter dem Begriff des Außenwerbungsrechts zusammengefaßt [1].

1. Darstellung im Überblick über die Vorschriften des Baugestaltungsrechts

a) Außenwerbung und Baurecht

Die baurechtlichen Bestimmungen lassen sich in bauplanungsrechtliche und bauordnungsrechtliche, diese wiederum in baugestaltungsrechtliche und bausicherheitsrechtliche einteilen [2]. Das Verunstaltungsrecht für Werbeanlagen ist grundsätzlich kein anderes als dasjenige für Bauten [3].

aa) Bauplanungsrecht und Bodenrecht zum Schutze des Orts-, Straßen- und Landschaftsbildes

Die baurechtliche Zulässigkeit von Werbeanlagen ergibt sich sowohl nach den Bauordnungen der Länder als auch nach dem BBauG und der BauNVO [4]. Nach Art. 70 Abs. 1 GG ist das grundsätzlich den Ländern zustehende Recht der Gesetzgebung auf dem Gebiet des Baurechts durch die konkurrierende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes nur hinsichtlich der Rechtsetzung bodenrechtlichen, planungsrechtlichen und städtebaurechtlichen Inhalts durch Art. 74 Nr. 18 GG eingeschränkt. Die Regelung baurechtlich relevanter Vorgänge unter planungsrecht-

1 Vgl. Bartlsperger-Boldt-Umbach, S. 562
2 Vogel, BayVBl 78, 586
3 Zinkahn, DVBl 51, 372 m.w.N.
4 Von der Heide, Der Städtetag 68, 517; Lösch, BayBgm 65, 64

lichen Gesichtspunkten durch den Bund schließt eine Regelung unter bauordnungsrechtlichen Gesichtspunkten durch die Länder nicht aus. Vielmehr sind Anlagen der Außenwerbung sowohl einer planungs- als auch bauordnungsrechtlichen Regelung zugänglich [1]. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens haben die Bauaufsichtsbehörden die Bauleitplanung zu berücksichtigen. Eine Baugenehmigung darf daher nur erteilt werden, wenn das Bauvorhaben bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Anforderungen genügt [2]. Ein planungsrechtlich zulässiges Vorhaben kann dennoch verunstaltend wirken oder gegen das Naturschutzgesetz oder das Denkmalschutzgesetz verstoßen und ist damit nicht genehmigungsfähig [3].

(1) Das Bundesbaugesetz

Im Urteil vom 28.4.1972 läßt das BVerwG [4] die Frage offen, ob das BBauG auch auf Werbeanlagen anwendbar ist. Sowohl das BBauG als auch die BauNVO sprechen Werbeanlagen nicht ausdrücklich an. In der Rechtsprechung und Literatur ist jedoch anerkannt, daß Werbeanlagen Vorhaben i.S.v. § 29 BBauG sind [5].

Anderer Auffassung sind Scheerbarth, Schmidt-Tophoff und Evers, die meinen, dem Bund fehle die Gesetzgebungskompetenz dazu, da die Außenwerbung nicht zum Bodenrecht nach Art. 74 Nr. 18 GG zu rechnen ist [6]. Das Außenwerbungsrecht sei allein dem Baupolizeirecht zuzuordnen und könne daher nur durch das Landesrecht geregelt werden [7], da Werbeanlagen nicht im BBauG und der BauNVO genannt sind [8]. Damit habe der Bundesgesetzge-

1 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 234 m.w.N. seiner eigenen Rechtsprechung; Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, DVBl 83, 469; Bartlsperger, DVBl 81, 296 f. für das Denkmalschutzrecht
2 Friauf, S. 491
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 3; Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, DVBl 83, 470; vgl. z.B. Art. 74 Abs. 1 BayBO 1982 und § 29 Satz 4 BBauG
4 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 233 ff. = BayVBl 73, 471 f.
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 30; Wiethaup, Die Außenwerbung, Neue Wirtschaftsbriefe 1969, Fach 24, S. 932; v.d.Heide, Der Städtetag 68, 515
6 Vgl. bei v.d.Heide, Der Städtetag 68, 517; Proksch, S. 146; Schmidt-Tophoff, DVBl, 68, 491 f.
7 Dyong, Städtebaurecht und Außenwerbung, in: Pohl, Stadtplanung, Erschließung, Wohnungsbau, S. 88; Gelzer, S. 6
8 Gelzer, S. 5; Dyong, Der Städtebund 70, 156; Urt. d. OVG Münster v. 21.12.1962, OVGE 18, 198 ff.

ber klar zum Ausdruck gebracht, daß er sich mit Werbeanlagen nicht befassen darf [1], obwohl sicherlich auch Platz für die Anführung von Werbeanlagen war. Scheerbarth und Schmidt-Tophoff gehen davon aus, daß die hineinspielenden planungsrechtlichen Gesichtspunkte hinter bauordnungsrechtlichen an Wichtigkeit zurücktreten und es sich lediglich um einen Annex zur ausschließlichen bauordnungsrechtlichen Kompetenz der Länder handelt [2]. Die Vorschriften des BBauG gelten nur für bodenrechtlich relevante Anlagen. Bei den Werbeanlagen steht der baugestalterische Aspekt so im Vordergrund, daß daneben für eine Beurteilung unter städtebaulichen Gesichtspunkten kein Raum mehr ist [3]. Lerche weist dazu noch auf das praktische Bedenken hin, daß durch planungsrechtliche Normierungen baugestalterische Zwecke wohl kaum mit der erforderlichen Bestimmtheit gefaßt werden können, um konkret eine verunstaltende Abweichung von der bestehenden Umgebung zu erfassen [4].

Daraus, daß die Außenwerbung weder im BBauG noch in der BauNVO erwähnt ist, kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß das Außenwerbungsrecht vom Bundesgesetzgeber überhaupt nicht erfaßt werden sollte. Die Fragen der Gestaltung sind dem Städtebau und der Bauleitplanung keine fremden Elemente. Denn die Regelungen in den Bauleitplänen über die Art der Grundstücksnutzung, ob überhaupt gebaut werden darf, ist auch durch ästhetische Gesichtspunkte begründet. Wenn aber Gestaltungsfragen zum Städtebaurecht gehören, dann werden vom Planungsrecht auch Werbeanlagen erfaßt [5]. Nach dem Urteil des BVerwG vom 28.4.1972 [6] sind Werbeanlagen weder allein dem Bauplanungsrecht noch allein dem Bauordnungsrecht zuzuordnen, sondern sind je nach der gesetzgeberischen Ziel-

---

1 V.d.Heide, Der Städtetag 68, 517; Gelzer, S. 6 f.; Gädtke-Temme, S. 137; Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 86
2 Gelzer, S. 6 m.w.N.; a.A. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29 Rdnr 9; Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 87
3 Schmidt-Tophoff, DVBl 68, 491
4 Lerche, DB-Beilage Nr. 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 10
5 Semmler, Natur und Landschaft 1970, 243; Dyong, Der Städtebund 70, 156
6 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 234; Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 85

setzung sowohl einer bauplanungs- als auch einer bauordnungsrechtlichen Regelung zugänglich [1]. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Bodenordnung nach Art. 74 Nr. 18 GG schließt die Regelung gestalerischer und denkmalschutzrechtlicher Belange mit ein, soweit dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist [2]. Werbeanlagen unterliegen daher den §§ 29 ff. BBauG, soweit sie wegen ihrer städtebaulichen Relevanz, etwa wegen ihrer Größe und Außenwirkung, bauliche Anlagen sind. Wenn sie keine baulichen Anlagen darstellen, sind sie Baubeschränkungen städtebaulicher Art insoweit zugänglich, als sie Nebenanlagen i.S.d. § 14 BauNVO sind [3]. Soweit Anlagen der Außenwerbung bauliche Anlagen sind, ergibt sich ohne weiteres, daß der Bebauungsplan Art und Maß der baulichen Nutzung festsetzen kann. Aber nicht nur das, er kann weit darüber hinaus auch über den sonstigen Nutzungscharakter der Grundstücke Regelungen treffen [4]. Danach ist es erforderlich, daß die Werbeanlage dem Nutzungszweck des Grundstücks oder dem Baugebiet selbst dient und der Eigenart des Baugebiets nicht widerspricht [5]. Der Bebauungsplan kann entweder selbst Festsetzungen für Werbeanlagen treffen oder mittelbar die Zulässigkeit einer Werbeanlage nach den Regeln über die Art der baulichen Nutzung des Grundstücks bestimmen, weil Werbeanlagen als Nebenanlagen und nicht bauliche Werbeanlagen als Einrichtungen i.S.v. § 14 BauNVO von den Festsetzungen erfaßt werden [6]. Voraussetzung ist aber dabei immer, daß die Werbeanlagen auch planungsrechtlich relevant sind [7]. Werbeanlagen, die so getroffenen Festsetzungen widersprechen, sind nach § 30 BBauG unzulässig [8].

1 Schrödter, S. 379 f.
2 Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, BRS 39, 298 = DVBl 83, 469; Bartlsperger, DVBl 81, 296 f. für das Denkmalschutzrecht; Dyong, Der Städtebund 70, 160; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG § 29 Rdnr 8
3 Schrödter, S. 379 f.; Kodal, S. 623 f.; Dyong, Der Städtebund 70, 158; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG § 29 Rdnr 10; Urt. d. OVG Lündeburg v. 10.12.1982, BRS 39, 298 = DVBl 83, 469; a.A. Schmidt-Tophoff, DVBl 68, 492; Vogel, BayVBl 78, 586
4 V.d. Heide, Der Städtetag 68, 517
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 13; Dyong, Der Städtebund 70, 158
6 Simon, WiVerw 80, 196; Urt. d. OVG Lündeburg v. 10.12.1982, BRS 39, 298 = DVBl 83, 469; a.A. Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1964, BRS 15, 175, wonach § 14 Abs. 1 BauNVO auf nicht bauliche Anlagen keine Anwendung finden sollte.
7 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29 Rdnr 8
8 Dyong, Der Städtebund 70, 159; Urt. d. BVerwG v. 4.11.1966, DVBl 67, 283

Das BBauG gibt jedoch keine unmittelbare Möglichkeit, Festsetzungen über die äußere Gestaltung der baulichen Anlage als solche zu treffen. Gestaltungsrechtliche Festsetzungen müssen vielmehr stets einen bodenrechtlichen Bezug haben; sie betreffen im wesentlichen nur die Lage, die Stellung und die Größe der baulichen Anlage, also hauptsächlich die Standortfrage [1]. Eine ästhetische Ausgestaltung der Werbeanlage ist dadurch nicht zu erreichen.

Insoweit überläßt jedoch § 9 Abs. 4 BBauG es den Landesregierungen, zu bestimmen, daß auch Festsetzungen über die Gestaltung baulicher Anlagen in den Bebaungsplan aufgenommen werden können [2]. Die Länder haben von dieser Ermächtigung durchweg Gebrauch gemacht [3]. Soweit das Landesrecht den Rahmen weiter zieht als die Abwehr von Verunstaltungen, können auch im Bebauungsplan weitergehende Regelungen gestaltungsrechtlichen Inhalts getroffen werden [4]. Ein gestalterischer Schematismus und die sich daraus ergebende Monotonie des Orts-, Straßen- und Landschaftsbildes ist allerdings dabei zu vermeiden [5]. Die zukunftsorientierte Bauleitplanung ordnet auch bezüglich der Werbeanlagen die städtebauliche Entwicklung. Jede Planung hat daher die Werbeanlagen mit einzubeziehen [6]. Das Bauplanungsrecht gibt der Gemeinde die Möglichkeit, ihre Stadtteile von vorneherein vor bestimmten Werbeanlagen zu schützen und der Werbewirtschaft die Möglichkeit, sich über die Zulässigkeit von Werbeanlagen vorab zu informieren. Dies bedeutet grundsätzlich keine neue Einschränkung der Werbewirtschaft, da die Gemeinde seit jeher die Möglichkeit hatte, dasselbe Ziel mittels einer Gestal-

---

1 Dyong, Der Städtebund 70, 159; Vogel, BayVBl 78, 587
2 Vogel, BayVBl 78, 587; Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BayVBl 66, 20 = BRS 16, 123 ff.; Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1964, BRS 15, 171; Urt. d. VG Freiburg v. 11.3.1969, BBauBl 70, 232
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdrn 3; Bayern hat z.B. durch Art. 91 Abs. 3 BayBO 1982 davon Gebrauch gemacht; Vogel, BayVBl 78, 587
4 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 14 BauNVO Rdnr 13
5 Gädtke-Temme, S. 679
6 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 413; Urt. d. OVG Berlin v. 22.11.1968, BBauBl 69, 507 - BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 4

tungssatzung zu verfolgen. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Bestimmbarkeit des Eingriffs ist ein Bebauungsplan vorzuziehen, da er gegenüber einer Ortssatzung für ein kleineres Gebiet mehr Detailregelungen aufnehmen kann. Dafür spricht auch, daß man im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BBauG keine weitergehenden Gestaltungsanforderungen stellen kann, als nach der jeweiligen Landesbauordnung vorgesehen ist, wenn keine Ortssatzung besteht [1].

(a) Der Umgebungsschutz und § 34 BBauG

Die Zulässigkeit eines Vorhabens innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, für den ein Bebauungsplan nach § 30 BBauG nicht besteht, bemißt sich in bauplanungsrechtlicher Hinsicht nach § 34 BBauG. Danach ist ein Vorhaben u.a. zulässig, wenn es sich in seine Umgebung einfügt oder mit dem Gebietscharakter vereinbar ist [2]. Jedoch hat § 34 BBauG bodenrechtlichen Gehalt, so daß im Unterschied zum Landesbaurecht nur im Bodenrecht wurzelnde Beeinträchtigungen des Ortsbildes abgewehrt werden können [3]. Dabei bleibt indes zu beachten, daß das sich einfügende Vorhaben gleichwohl nur zulässig ist, wenn keine öffentlichen Belange i.S.v. § 34 Abs. 1 2. Halbsatz BBauG u.a. auch keine denkmalrechtlichen Vorschriften entgegenstehen und das Ortsbild nicht beeinträchtigt wird [4]. Alle baulichen Anlagen, also auch Werbeanlagen, müssen sich nach § 34 BBauG in die Eigenart der näheren Umgebung unter Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur einfügen. Das sind Anforderungen im Interesse einer positiven Ortsbildpflege, die über die bauordnungsrechtliche Verunstaltungsabwehr hinausgehen [5]. Das Planungsrecht will daher im Sinne positiver Planung einwandfrei gestalten. So ist auch die einzelne bauliche

1 Urt. d. OVG Berlin v. 3.7.1981, NVwZ 82, 255 f.
2 Urt. d. OVG Münster v. 19.12.1968, BB-Beilage zu Heft 21/1970, S. 9 f.; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 13; Wiethaup, Die Außenwerbung, Neue Wirtschaftsbriefe 1969, Fach 24, S. 932
3 Urt. d. OVG Lüneburg v. 29.3.1979, BRS 35, 250
4 Kummer, S. 136
5 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 3; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 34 Rdnr 13

Anlage als Teil des gesamten Planungsgebietes in Übereinstimmung mit solch positiver Planung positiv zu gestalten und darf nicht zu einer Beeinträchtigung des durch Planung erstrebten Charakters eines Baugebietes führen [1].

Das Bauvorhaben muß sich positiv in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen, d.h. es muß ihr positiv entsprechen [2]. Bei der Frage, wie eng oder wie weit der Begriff des Sich-Einfügens ist, drängt sich ein Vergleich mit dem Begriff der Einfügung in die Umgebung nach § 1 BgVO auf [3]. Der Bundesgesetzgeber wollte offensichtlich Anforderungen positiver Art stellen, als er innerhalb des § 34 BBauG 1960 vom Merkmal der Unbedenklichkeit ausging [4]. Nach Ansicht des BVerwG [5] verlangt das Merkmal des Einfügens, daß das Vorhaben zu dem aus seiner Umgebung ableitbaren Rahmen in bestimmter Beziehung stehen muß. Das ist dann nicht der Fall, wenn das Vorhaben es an der gebotenen Rücksichtnahme auf die sonstige, in der unmittelbaren Umgebung vorhandene Bebauung fehlen läßt [6]. Auf der anderen Seite können sich auch Vorhaben einfügen, welche den vorhandenen Rahmen überschreiten, sofern dies noch zu einer Harmonie der Bebauung führt und keine städtebaulichen Spannungen begründet oder erhöht [7]. Bedenken gegen eine enteignende Wirkung oder wegen Unbestimmbarkeit des Merkmals des Einfügens erhob das BVerwG nicht [8]. Der Begriff Einfügen hat nicht nur ein Abwehren der der Eigenart des Gebiets widersprechenden Bebauung zum Inhalt, sondern fordert positiv, daß das neue Vor-

---

1 Proksch, S. 132; Urt. d. BVerwG v. 29.12.1964, DVBl 65, 203; Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 (379); Urt. d. BVerwG v. 4.5.1979, DÖV 79, 675 ff.
2 Ernst-Hoppe, S. 246 f.; Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 105 ff.
3 Schlichter-Stich-Tittel, S. 509
4 Ernst-Hoppe, S. 247; Urt. d. BVerwG v. 3.4.1981, ZfBR 81, 187
5 Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 ff.
6 Ernst-Hoppe, S. 248 f.; Urt. d. BayVGH v. 22.6.1982, BayVBl 83, 213
7 Schrödter, S. 373; Jäde, BayVBl 84, 11; Ernst-Hoppe, S. 249; Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 (386)
8 Schrödter, S.373

haben mit der vorhandenen städtebaulichen Situation im Einklang steht [1]. Das OVG Saarland verlangt eine bejahende Rücksichtnahme auf die Eigenart der näheren Umgebung. Das verlangt keine zur sklavischen Reproduktion des Vorhandenen nötigende positive und vollständige Entsprechung, sondern eben nur jene bejahende Rücksichtnahme im Sinn des die Aufnahme und Fortführung darin angelegter Entwicklungstendenzen einschließenden Ausfüllens eines vorgegebenen städtebaulichen Ordnungsrahmens [2].

Im Mittelpunkt der von § 34 Abs. 1 BBauG geforderten Betrachtungsweise steht nicht die Zuordnung zu Rechtsbegriffen, sondern das Erreichen eines tatsächlich hinreichend angemessenen Verhältnisses zwischen dem Vorhaben und der ihm vorgegebenen Umgebung [3]. In dieser Richtung ist der Rahmen zu ermitteln, der sich als baulich oder bodenrechtlich relevanter Bestand in der planungsrechtlich beachtlichen Umgebung befindet [4]. Es geht um die Feststellung der Bandbreite der tatsächlich prägenden Bebauung, wobei die Betrachtung auf das Faktische ausgerichtet zu sein hat [5]. Danach fügt sich ein Vorhaben, das sich in jeder Hinsicht innerhalb des aus seiner Umgebung hervorgehenden Rahmens hält, in der Regel in seine Umgebung ein [6]. Zu berücksichtigen ist die Umgebung einmal insoweit, als sich die Ausführung des Vorhabens auf sie auswirken kann, und zweitens insoweit, als die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder doch beeinflußt [7]. Die Schwelle zum Nichteinfügen liegt dort, wo mehr als eine formelle Verschlechterung der städtebaulichen Situation, nämlich eine

---

1 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 34, Rdnr 9
2 Urt. d. OVG Saarland v. 23.6.1977, NJW 77, 2229; Urt. d. OVG Berlin v. 3.7.1981, NVwZ 82, 255
3 Ernst-Hoppe, S. 248
4 Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 105 f.
5 Urt. d. BVerwG v. 4.7.1980, ZfBR 80, 246
6 Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 (370); Ernst-Hoppe, S. 248
7 Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 (370)

Störung oder Belastung vorliegt [1]. Bringt das Vorhaben die ihm vorgegebene Situation gleichsam in Bewegung, stiftet es Unruhe, die potentiell ein Planungsbedürfnis nach sich zieht, so fügt es sich seiner Umgebung nicht ein, und ist nach § 34 Abs. 1 BBauG ohne weiteres unzulässig [2]. Erforderlich ist nicht die Einheitlichkeit, sondern die Harmonie [3]. Daher ist auch der Maßstab des Nichteinfügens, der Störung oder der Belastung nicht aus dem Bauordnungsrecht zu entnehmen, das als Maßstab allein die Verunstaltung ansieht. Nur das Bauplanungsrecht von 1960 war mit dem Begriff des Widerspruchs zur Umgebung identisch mit der Verunstaltung. Das BBauG 1976 verschärft diese Anforderung durch das Erfordernis des Einfügens [4]. Wenn aber im Bauplanungsrecht positive Anforderungen möglich sind, ist nicht einzusehen, warum dies nicht auch auf dem Gebiete des Verunstaltungsschutzes möglich sein sollte, da beide Rechtsgebiete ästhetische Gestaltungsanforderungen stellen.

(b) Umgebungsschutz und § 35 BBauG

Der Umgebungsschutz nach § 35 BBauG ist für Werbeanlagen von geringer praktischer Bedeutung, da diese bereits bauordnungsrechtlich außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile mit wenigen Ausnahmen unzulässig sind. Damit haben aber Vorschriften der LBO'en unverkennbar auch planungsrechtlichen Charakter [5]. § 35 BBauG untersagt genehmigungspflichtige bauliche Anlagen im Außenbereich,die das Ortsbild verunstalten oder die natürliche Eigenart der Landschaft oder Belange des Natur- und Landschaftsschutzes beeinträchtigen [6]. Eine Verunstaltung liegt vor, wenn ein Außenbereichsvorhaben kraß

---

1 Jäde, BayVBl 84, 11
2 Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 106
3 Kummer, S. 134
4 a.A. Jäde, BayVBl 84, 11
5 Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 86 f.
6 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 3; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29 Rdnr 10; Dyong, Der Städtebund 70, 156

vom herkömmlichen Baustil abweicht und dem Landschaftsbild grob unangemessen ist [1]. Bei privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BBauG ist eine Abwägung zwischen dem Zweck der Privilegierung und der Bedeutung des entgegenstehenden öffentlichen Belanges eines nicht verunstaltenden Ortsbildes erforderlich [2]. Dies ist jedoch bei Werbeanlagen bedeutungslos, da diese keine privilegierten Vorhaben sind.

(c) Die Bauleitplanung der Gemeinden

Nach § 1 Abs. 6 BBauG ist bei der Aufstellung von Bauleitplänen auf die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes besondere Rücksicht zu nehmen. Es wird also verlangt, daß die planende Gemeinde auch Gesichtspunkte der Ästhetik beachtet und diese bei den Festsetzungen im Bebauungsplan berücksichtigt [3]. Da die Gestaltung des Orts-, Straßen- und Landschaftsbildes in erster Linie eine planerische Aufgabe ist, kommt sie in den vorbereitenden Flächennutzungsplänen und den verbindlichen Bebauungsplänen zum Ausdruck [4]. Ist ein Bereich bauplanungsrechtlich verbindlich ausgewiesen, kommt es für die Beurteilung der Frage, ob eine Werbeanlage hier zulässig ist, nicht auf die tatsächlich vorhandene Bebauung, sondern nur auf die planungsrechtlichen Festsetzungen an [5].

(aa) Der Bebauungsplan

Den Gemeinden ist, ausgehend von Art. 28 Abs. 2 GG, durch das BBauG die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung als örtliche Angelegenheit übertragen worden [6]. Da gestalterische Belange im Grenzbereich von Boden- und Bauordnungsrecht stehen, ist es ein legitimes Anliegen der Gemeinden, in Bebauungsplänen planerische Bezüge des Baugestaltungsrechts zu regeln [7]. Während der Bebauungsplan zu einer glo-

1 Gelzer, S. 477; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 20; so das BVerwG in seinem Beschluß v. 29.4.1968 - IV B 77.67; dies soll nach dem Beschluß des BVerwG v. 19.1.1978, BRS 33, 159 f., nichts anderes als Verunstaltung bedeuten.
2 Kummer, S. 137 m.w.N.; Friedlein-Weidinger, S. 61 f.
3 Semmler, Natur und Landschaft 70, 243; Dyong, Der Städtebund 70, 156
4 Plate, S. 118 m.w.N.; Schmidt-Tophoff, DÖV 63, 11
5 Urt. d. OVG Münster v. 10.4.1973, BRS 27, 197
6 Gaentzsch, Der Städtetag 69, 375
7 Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, DVBl 83, 470

balen Gestaltung des Raumes tendiert, befaßt sich das bauordnungsrechtliche Verunstaltungsrecht mit den individuellen ästhetischen Wirkungen einzelner Werbeanlagen [1]. Planerische Festsetzungen über Außenwerbungsanlagen in einem Bebauungsplan können sich nur auf bestimmte Baugebiete beziehen. Sie können sich nicht wie bei Ortsvorschriften auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken, sie brauchen jedoch nicht den Begriff der Verunstaltung konkretisieren. Es darf sich hierbei nur um Festsetzungen bodenrechtlichen Inhalts handeln [2]. Jedoch müssen sich die Planungen am Verunstaltungsschutz orientieren und dürfen keine Einzelheiten, sondern nur den baugestalterischen Grundcharakter bestimmen [3], da die Grenzen der Anforderungen dort liegen, wo sie über die Sozialbindung des Eigentums hinausgehen und eine unzumutbare Einschränkung der Baufreiheit enthalten [4]. So können die besonderen Anforderungen des Gestaltungsschutzes in Bebauungspläne einbezogen werden, was zu einer besseren Durchschaubarkeit und größeren Rechtssicherheit der Ortsgesetzgebung führt [5].

Da Werbeanlagen an der Stätte der Leistung Nebenanlagen i.S.v. § 14 BauNVO sind, kann ihre Zulässigkeit nach § 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO im Bebauungsplan eingeschränkt oder ausgeschlossen werden, jedoch nur dann, wenn sie der Eigenart des Baugebietes widersprechen. Dies ist z.B. für Warenautomaten relevant [6]. Die Festsetzungen in einem Bebauungsplan dürfen nicht willkürlich erfolgen. Sie sind nur zulässig, soweit es erforderlich ist. Dabei sind die öffentlichen und privaten Belange untereinander gerecht abzuwägen [7].

---

1 Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, DVBl 83, 470; Friauf, S. 488
2 Semmler, Natur und Landschaft 70, 249; Dyong, Der Städtebund 70, S. 160
3 Plate, S. 119; Dyong, Der Städtebund 70, 160, der eine Orientierung an den Leitzielen des § 1 BBauG für erforderlich hält.
4 Schrödter, S. 137 m.w.N.
5 Jung, DVBl 61, 269
6 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 30; v.d.Heide, Der Städtetag 68, 517; Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, BRS 20, 189
7 Vgl. §§ 9 Abs. 1, Abs. 6 und Abs. 7 BBauG; Dyong, Der Städtebund 70, 159; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 30; Bartlsperger, DBVl 81, 289

Die Gemeinde kann wählen, ob sie örtliche Bauvorschriften als selbständige Satzung erläßt oder in einen Bebauungsplan einbindet [1]. Das Satzungsverfahren eignet sich für die gesamte Gemeinde oder für größere Gemeindegebiete und hat den Vorteil, daß die Bürgerbeteiligung nach § 2a BBauG und die Genehmigung nach § 11 BBauG entfallen. Welcher Weg gewählt wird, ist eine reine Zweckmäßigkeitsfrage. Die Gemeinde darf örtliche Bauvorschriften auch zusammen mit einem Bebauungsplan erlassen [2], wie sich z.B. aus dem klaren Wortlaut von Art. 91 Abs. 3 BayBO 1982 ergibt.

(bb) Erhaltungsbebauungspläne oder -satzungen nach § 39h BBauG

Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder einer Satzung Altstadtbereiche bezeichnen, in denen die Genehmigung für die Änderung baulicher Anlagen, insbesondere aus Gründen des Städtebaus wegen geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung, versagt werden kann [3]. Ziel der Erhaltungssatzung ist es, eine städtebauliche Situation zu erhalten. Damit ist auch dem Schutz des Ortsbildes gedient, da das einzelne Gebäude im Zusammenhang mit dem Ensemble, das erhalten werden soll, gesehen werden muß [4]. Die Genehmigung für die Anbringung einer Werbeanlage an einem Gebäude kann aufgrund einer Erhaltungssatzung versagt werden, wenn die mit der Anbringung der Werbeanlage verbundene Änderung eine städtebauliche Dimension erreicht und das Gebäude, an der die Werbeanlage angebracht werden soll, die Stadtgestalt prägt bzw. mitprägt [5]. Jedoch sind Ortssatzungen nach § 39h BBauG bisher selten [6], obwohl sie den Gemeinden eine besondere ortsplanerische Befugnis einräumen.

---

1 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 31
2 Vogel, BayVBl 78, 587; a.A. Schmidt-Tophoff, das Recht der Außenwerbung, S. 102, der eine Koppelung von einem Bebauungsplan und einer Ortsvorschrift für unzulässig hält, weil sonst eine unerträgliche Erschwernis für die Werbung treibende Wirtschaft eintreten würde.
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 3
4 a.A. Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, DBVl 83, 470 = BRS 39, 300
5 Urt. d. OVG Lüneburg v. 10.12.1982, DVBl 83, 469 f.
6 Kummer, S. 57

(2) Das Städtebauförderungsgesetz

Das Städtebaurecht kennt seit 1971 bei Bebauungsplänen für Sanierungsgebiete die Verpflichtung, auf die Erhaltung von Bauten, Straßen, Plätzen und Ortsteilen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung Rücksicht zu nehmen [1]. Auch nach den Vorschriften des StBauFG können Werbeanlagen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten reglementiert werden, soweit es sich um genehmigungspflichtige bauliche Anlagen handelt und diese die Sanierung wesentlich erschweren oder dem Sanierungszweck zuwiderlaufen [2].

(3) Das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht

Das Landesentwicklungsprogramm enthält über die Gestaltung des Orts-, Straßen- und Landschaftsbildes verbindliche Ziele für alle öffentlichen Planungsträger. Es ist eine Orientierungshilfe für jeden Bürger [3]. Nach § 5 RaumOrdG sind die Länder verpflichtet, derartige Programme und Regionalpläne aufzustellen. Der übergeordnete Planungsträger ist nicht an die Gestaltungssatzungen der Gemeinden gebunden [4].

bb) Bauordnungsrecht

Das Landesbauordnungsrecht regelt hinsichtlich der Außenwerbungsanlagen die Gefahrenabwehr und die Baugestaltung. Zugleich enthalten die LBO'en Ermächtigungsnormen für ergänzende Ortsvorschriften. Diese Regelungen sollen Verunstaltungen des Orts- und Landschaftsbildes verhindern und Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs abwenden, die von den Anlagen der Außenwerbung ausgehen können [5]. Mit dem

1 Bartlsperger, DBVl 81, 284; Eberl, BayVBl 72, 539; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 11
2 Simon, Wi Verw 80, 198
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 2
4 Kummer, S. 56 ff.
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 34 f. m.w.N.

negativen Verunstaltungsverbot fand die Rechtsprechung des BVerwG zur BgVO ihren Niederschlag in allen neuen LBO'en [1].

In diesem Zusammenhang ist interessant, daß neuerdings der bayerische Gesetzgeber in Art. 12 Abs. 3 seiner Bauordnung von 1982 gefordert hat, daß sich bauliche Anlagen in die Bebauung der näheren Umgebung einfügen sollen. Dies bedeutet eine Abkehr vom reinen Verunstaltungsverbot hin zu positiven Gestaltungsanforderungen [2]. Art. 12 Abs. 3 BayBO ist § 34 Abs. 1 BBauG 1976 auf dem Gebiete des Planungsrechts nachgebildet, der ebenfalls ein positives "Sich-Einfügen" fordert [3]. Art. 12 Abs. 3 BayBO ergänzt § 34 Abs. 1 BBauG in gestalterischer Hinsicht, dessen Anwendungsbereich bezüglich der ästhetischen Auswirkungen eines Bauvorhabens auf die Umgebung zumindest umstritten ist [4], und füllt so die in der baurechtlichen Generalklausel enthaltene Grundforderung aus, daß bauliche Anlagen einwandfrei zu gestalten sind und das Gesamtbild ihrer Umgebung nicht verunstalten dürfen [5]. Der BayVGH [6] führte jedoch Art. 12 Abs. 3 BayBO in seinem Urteil vom 14.10.1982 wieder auf die reine Verunstaltungsabwehr zurück und liegt damit wieder auf der alten Linie des BVerwG [7]. Er führt dazu aus, daß - obwohl das mit dem neuen Abs. 3 eingefügte bauordnungsrechtliche Einfügungsgebot über Art. 12 Abs. 2 BayBO 1982 hinausgeht - zu beachten bleibt, daß eine Vorschrift rechtsstaatlichen Grundsätzen nur dann entspricht, wenn und soweit sich aus ihr mit ausreichender Bestimmtheit ermitteln läßt, was von den pflichtigen Personen verlangt wird. Diese Bestimmbarkeit ist bei Fragen der Ästhetik nicht schlechthin gegeben.

---

1 Plate, S. 110
2 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 1; Baumgartner-Wiebel, Das Baurecht in Bayern, Art. 12 BayBO, S. 3
3 Urt. d. BayVGH v. 14.10.1982, BRS 39, 279
4 Hüffer, BayVBl 84, 12; Urt. d. OVG Berlin v. 3.7.1981, NVwZ 82, 255
5 So Begründung zu § 1 Nr. 13 des Entwurfes des 4. Gesetzes zur Änderung der BayBO, Landtags-Drucksache 9/7854, S. 31
6 Urt. d. BayVGH v. 14.10.1982, BRS 39, 279 f.
7 Seit Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172

Da eine allgemein gültige Richtschnur darüber, was ästhetisch befriedigend ist, fehlt, kann der Zweck des neuen Art. 12 Abs. 3 BayBO nicht darin liegen, jede Beeinträchtigung des ästhetischen Empfindens des Beschauers zu verhindern. Die Forderung kann vielmehr nur dahin verstanden werden, die bauliche Anlage dürfe das Gesamtbild ihrer Umgebung nicht stören, der Gegensatz zwischen ihr und der Umgebung dürfe also von jenem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter - wer immer dies auch sein mag - nicht als belastend oder Unlust erregend empfunden werden. Dieser Auffassung schließt sich auch Jäde an [1]. Das Einfügungsgebot sei nur eine Klarstellung gegenüber dem Bauplanungsrecht, aber keine neue über das bisherige Verunstaltungsverbot hinausgehende Regelung. Insbesondere lassen sich auf Art. 12 Abs. 3 BayBO keine positiven Gestaltungsanforderungen stützen, die eine Verbesserung der vorgegebenen Situation anstreben.

Entgegen der von Jäde und dem BayVGH vertretenen Auffassung kann man den Begriff des "Sicht-Nicht-Einfügens" i.S.v. § 34 Abs. 1 BBauG nicht mit dem ebenfalls umgebungsbezogenen Begriff des Verunstaltens gleichsetzen [2]. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll Art. 12 Abs. 3 BayBO § 34 Abs. 1 BBauG ergänzen. Der Wortlaut ist klar positiv gefaßt. Damit geht Art. 12 Abs. 3 BayBO über den Verunstaltungsschutz hinaus. Unter Zugrundelegung der zu § 34 Abs. 1 BBauG entwickelten Grundsätze ist auch Art. 12 Abs. 3 BayBO auszulegen, da beide Vorschriften in diesem Fall bedeutungsgleich sind. Auch das Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 [3] steht dem nicht entgegen, da es damals um die Gültigkeit einer Kreisbauordnung - erlassen aufgrund der BgVO - ging und das BVerwG im Bauplanungsrecht mit Urteil vom 26.5.1978 [4] offensichtlich andere Maßstäbe bezüglich der Gestaltung anlegt als 1955 im Bauordnungsrecht. Es wäre daher interessant zu erfahren,

---

1 Jäde, BayVBl 84, 12
2 Hüffner, BayVBl 84, 12
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
4 Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 ff.

wie das BVerwG heute über positive Gestaltungsanforderungen und über die Verunstaltungsabwehr entscheiden würde.

Wenn man nach der Rechtsprechung des BVerwG [1] zu § 34 Abs. 1 BBauG vorgeht, bedeutet das, daß Art. 12 Abs. 3 BayBO ein über den Verunstaltungsbegriff hinausgehender Regelungsgehalt zukommt. Ein Vorhaben ist nicht erst dann unzulässig, wenn es verletztend wirkt, sondern bereits dann, wenn es in gestalterischer Hinsicht den durch die vorhandene Bebauung vorgegebenen Rahmen so sprengt, daß dadurch erhebliche Spannungen begründet werden. Art. 12 Abs. 3 BayBO fordert jedoch keine sklavische Übereinstimmung mit der vorhandenen Bebauung im Sinne einer Uniformität, und es soll auch nicht jede den Grad einer Störung noch nicht erreichende Beeinträchtigung Eingriffsmöglichkeiten für die Verwaltung eröffnen. Aber Art. 12 Abs. 3 BayBO verpflichtet zu einer Rücksichtnahme auf die vorhandene Umgebung im Sinne eines harmonischen Einfügens [2]. Die Anforderung nach Harmonie steht etwa eine Stufe über der Verunstaltungsabwehr, andererseits aber eine Stufe unter positiven Gestaltungsanforderungen, wie der Einfügung in die Umgebung. Hinsichtlich der Bestimmbarkeit ist festzustellen, daß sowohl das positive "Sich-Einfügen" wie auch die Harmonie und die Verunstaltung gleichermaßen bestimmbar sind. Alle drei sind wertausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe, die von Fall zu Fall neu bestimmt werden müssen. Der Begriff des Sich-Einfügens nach § 34 Abs. 1 BBauG hat durch die Rechtsprechung und Literatur eine Präzisierung erlangt, die auch auf Art. 12 Abs. 3 BayBO übertragbar ist und so zu einer den rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Bestimmbarkeit führt [3].

b) Außenwerbung und sonstige öffentlich-rechtliche Schranken

Neben baurechtlichen Vorschriften finden auf Anlagen der Außenwerbung öffentlich-rechtliche Normen des Straßen-, Wege- und Straßenverkehrsrechts, des Natur-, Landschafts- und

1 Urt. d. BVerwG v. 26.5.1978, BVerwGE 55, 369 ff.
2 Im Ergebnis auch Hüffer, BayVBl 84, 13
3 Vgl. Hüffer, BayVBl 84, 13

Denkmalschutzes und des gemeindlichen Satzungsrechts Anwendung [1]. Dies ist trotz der in Art. 2 I GG garantierten Gewerbefreiheit möglich [2]. Die baurechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts dienen der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, das Denkmalschutzrecht beschränkt das Baurecht insofern, als bauliche Anlagen, nicht aber Natur- und Kunstdenkmäler ihrer Umgebung angepaßt werden können [3].

aa) Straßenrechtliche Schranken

Das Straßen- und Wegerecht ist ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für die verwaltungsrechtliche Reglementierung des Außenwerbungsrechts [4]. Rechtlich erheblich ist allerdings nur eine Werbung, die die Straße in Anspruch nimmt [5]. Anders als bei Werbeanlagen auf der Straße selbst kann der Straßenbaulastträger die Abwehr störender Außenwerbung in der Nähe der Straße nicht auf sein Eigentum am Straßengrundstück oder auf die Schranken des Gemeingebrauchs und seine Ermessenfreiheit bei der Gewährung von Sondernutzungsrechten stützen, sondern ist auf die baurechtlichen Gestaltungsrechte angewiesen [6].

Die Straßengesetze von Bund und Ländern erwähnen die Außenwerbung kaum. Der rechtliche Zusammenhang mit der Außenwerbung besteht in der Kommunikationsfunktion öffentlicher Straßen. Die öffentlichen Straßen und Wege sind mit das wichtigste Wirkungsfeld der Werbung [7]. Dieser Rechtszustand rechtfertigt es, die öffentlichen Straßen und Wege als öffentliches Mehrzweckinstitut darzustellen [8]. Neben ihrer Bestimmung, dem Verkehr zu dienen, sind Straßen als öffent-

1 Simon, BayBgm 64, 102; Schuwerack, S. 34; Roellecke, S. 37; Plate, S. 102 f. m.w.N.; Proksch, S. 145
2 Bettermann, BB 82, 2146
3 Roellecke, S. 37 f.
4 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 21
5 Schuwerack, S. 64
6 Kodal, S. 622
7 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 48 ff.
8 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 23

lich-rechtliche Mehrzweckinstitute der Leistungsverwaltung den verschiedensten Benutzungsvorgängen ausgesetzt. Dazu zählen auch Außenwerbungsvorgänge, die sich der Kommunikationsfunktion öffentlicher Straßen bedienen [1].

(1) Das Bundesfernstraßengesetz

Die in den Straßengesetzen enthaltenen Anbaubeschränkungen für Werbeanlagen dienen in erster Linie dem Schutz des Verkehrs [2]. Nach § 9 Abs. 1 und 6 BFstrG dürfen Außenwerbungsanlagen bei einer Entfernung bis zu 40 m bei Bundesautobahnen und bis zu 20 m bei Bundesstraßen, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, nicht errichtet werden. Das gilt nicht für Ortsdurchfahrten nach § 9 Abs. 7 Satz 2 BFStrG, d.h. für die Teile der Bundesstraßen, die innerhalb einer geschlossenen Ortschaft liegen [3]. Hier gelten keine besonderen Beschränkungen für Werbeanlagen. Im Erschließungsbereich der Ortsdurchfahrten gehört die Außenwerbung zu den Erscheinungsformen des örtlichen Gemeinschaftslebens, worauf sich der Verkehr einstellen muß. Innerhalb dieses Bereichs ist Raum für landesrechtliche Regelungen gegen verunstaltende Außenwerbung, da keine bundesrechtliche Regelung besteht [4]. Bauordnungsrechtliche Vorschriften, die außerhalb der zusammenhängend bebauten Ortsteile Werbeanlagen verbieten, sind weitergehende landesrechtliche Vorschriften, die nach § 9 Abs. 6 Satz 3 BFStrG unberührt bleiben [5].

---

1 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 50 ff.
2 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 5; Marschall, S. 645
3 Schmidt-Tophoff, DVBl 62, 465; Klein, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 63, 71; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 48 m.w.N.; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 45 ff.; Kiehne, S. 188 f.
4 Urt. d. BVerwG v. 13.12.1967, DVBl 68, 509; Beschluß d. BVerfG v. 9.2.1972, BayVBl 72, 355 = GewArch 73, 248 = DVBl 72, 495; Marschall, S. 342; Koch, S. 68
5 Simon, BayBO, Art. 13, Rdnr 37

(2) Die Straßen- und Wegegesetze der Länder

Anlagen der Außenwerbung an freien Strecken von Staats-, Kreis- und Gemeindeverbindungsstraßen unterliegen den Straßengesetzen der Länder [1]. Dabei können im Rahmen des Wegerechts aber keine Verunstaltungen verhindert werden, da dies über die Verwaltungsfunktion des Straßenrechts hinausgeht und eine diesbezügliche straßenrechtliche Auflage unzulässig ist [2]. Bei der Gewährung oder Versagung beantragter Sondernutzungen spielt daher die Frage der Verunstaltung keine Rolle [3]. Das Aufstellen von Werbeanlagen, Anschlagsäulen und Tafeln als feste Einrichtungen auf dem Straßengrund gehört als Eingriff in die Substanz der Straße nicht zum Gemeingebrauch. Solche Einrichtungen, die auf den für dem Verkehr bestimmten Teil einer Straße errichtet werden und den Gemeingebrauch beeinträchtigen können, sind eine erlaubnispflichtige Sondernutzung [4]. Dies gilt auch für Werbevorgänge, die ursprünglich dem sogenannten gesteigerten Gemeingebrauch zugerechnet wurden. Auch sie gehören zur Sondernutzung [5]. Die Sondernutzungserlaubnis wird widerruflich oder befristet erteilt. Im übrigen dürfen für die Versagung nur Gründe sprechen, die aus den straßenrechtlichen Gegebenheiten herrühren, also insbesondere auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zurückgehen und zum Schutze der Straße erforderlich sind [6]. Eine andere Ansicht vertreten Bartlsperger und Greve. Nach Bartlsperger kann die Sondernutzungserlaubnis auf alle sachlichen Gründe gestützt werden, nicht nur auf verkehrsrechtliche Gründe. Die andere Auffassung sei mit der Funktion der straßenrechtlichen Benutzungsordnung nicht vereinbar [7]. Nach Greve kann sich eine Beschränkung der Werbeanlagen aus dem Gesichtspunkt der Verunstaltung ergeben, da dadurch die Grenzen

---

1 Koch, S. 68
2 a.A. wohl Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 26 und S. 115; Schulke, BayVBl 61, 206 ff.
3 Urt. d. VGH Mannheim v. 22.7.1971, NJW 72, 839; a.A. Greve, S. 59; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 3
4 Kodal, S. 442
5 Hufnagel, Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schröter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 168 f.
6 Sieder-Zeitler, S. 239 und S. 241
7 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 115 m.w.N. in Fußnote 466; Schulke, BayVBl 61, 207

des Gemeingebrauchs überschritten werden [1]. Dem ist nicht zuzustimmen, da es primärer Sinn und Zweck der Straßengesetze ist, auf den Verkehr einzuwirken. Gestalterische Gesichtspunkte sind nur im Rahmen der bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu beachten, die die Verunstaltung wesentlich bestimmter regeln. Ausgenommen sind davon nur Verunstaltungen, die unmittelbar zu einer Verkehrsgefährdung führen. Dies ergibt sich auch daraus, daß - außer bei gesetzlich normierten Ausnahmen, in denen keine Sondernutzungsgenehmigung erforderlich ist, wenn die Benutzung einer Anlage erfolgt, für die eine Baugenehmigung erforderlich ist [2] - die Sondernutzungserlaubnis in der Regel nicht die nach anderen Rechtsvorschriften, insbesondere nach dem Bauordnungsrecht für Werbeanlagen erforderliche Genehmigung ersetzt [3].

bb) Verkehrsrechtliche Schranken

Das Straßenverkehrsrecht gehört nach Art. 74 Nr. 22 GG zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Vorschriften über Außenwerbungsanlagen sind in § 6 Abs. 1 Nr. 3 f) und g) StVG und in § 33 StVO enthalten. Regelungen zur Gefahrenabwehr, die von außen auf den Straßenverkehr zukommen, fallen im Wege einer Annexkompetenz auch unter die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 74 Nr. 22 GG, da ein notwendiger Sachzusammenhang besteht [4]. Der Landesgesetzgeber ist durch das StVG und die StVO nicht gehindert, Vorschriften über die Außenwerbung innerhalb geschlossener Ortschaften zu erlassen, da der Bundesgesetzgeber für die innerörtliche Werbung keine abschließende Regelung getroffen hat [5], wie aus § 6 Abs. 1 Nr. 3 g) StVG hervorgeht. Anders dagegen für

---

1 Greve, S. 59
2 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 87
3 Prandl-Gillessen, S. 66; Sieder-Zeitler, S. 238; Kodal, S. 442
4 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 43; Urt. d. BVerwG v. 13.12.1967, BayVBl 68, 244 f. = DVBl 68, 509 ff.; Urt. d. BVerfG v. 29.4.1958, BVerfGE 8, 143 ff.
5 Beschluß d. BVerfG v. 9.2.1972, BRS 25, 229; Urt. d. BVerwG v. 13.12.1967, BayVBl 68, 244 f. = DVBl 68, 509 ff. = BRS 18, 163 ff.; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 44; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 37; Proksch, S. 150 f. m.w.N.; Mühlhaus-Janiszewski, S. 439

Werbeanlagen außerhalb geschlossener Ortschaften, wo § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO vorgeht [1]. In geschlossenen Ortschaften muß jeder Verkehrsteilnehmer mit unvorhergesehenen Ablenkungen oder Störungen rechnen und sich auf den Verkehr entsprechend konzentrieren [2]. Die bauordnungsrechtlichen Vorschriften werden durch die bundesrechtlichen Normierungen in § 33 StVO nicht verdrängt [3]. Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StVO sind Werbung und Propaganda durch Bild, Schrift, Licht oder Ton verboten, soweit sie geeignet sind, außerhalb geschlossener Ortschaften die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer in einer die Sicherheit des Verkehrs gefährdenden Weise zu beeinträchtigen. § 33 Abs. 2 StVO verbietet die Anbringung von Einrichtungen, die durch ihre Ausgestaltung zu Verwechslungen mit Verkehrszeichen und -einrichtungen Anlaß geben. Wirtschaftswerbung in Verbindung mit Verkehrszeichen ist grundsätzlich verboten [4]. Auch die Beleuchtung im Umfeld der Straße darf die Wirkung der Verkehrszeichen nicht beeinträchtigen [5]. So sollten die Farben rot und grün allein den Verkehrszwecken vorbehalten bleiben [6]. Es genügt dabei ein abstrakter Nachweis ihrer Eignung zur Verkehrsgefährdung [7].

Werbung an bundesdeutschen Autobahnen ist im Gegensatz zu anderen Ländern, wie Italien und Spanien, generell verboten. Jedoch ist besonders in Baden-Württemberg zu beobachten, daß entlang der Autobahnen beige-braune, großflächige Hinweistafeln aufgestellt werden, die auf nahegelegene Sehenswürdigkeiten den Verkehrsteilnehmer aufmerksam machen. Wenn

---

1 Simon, Wi Verw 80, 209; Urt. d. BayVGH v. 4.6.1974, BayVBl 75, 79 f.
2 Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 610 f.
3 Koch, S. 69; Proksch, S. 150; Urt. d. BVerfG v. 10.12.1975, BVerfGE 40, 371 ff.; Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1964, DÖV 64, 786; Urt. d. BVerwG v. 13.12.1967, BRS 18, 164; Urt. d. BayVGH v. 5.2.1970, BayVBl 70, 366
4 Klein, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt, 63, 71
5 Mühlhaus-Janiszewski, S. 437
6 Schmidt-Tophoff, DVBl 62, 462
7 Gädtke-Temme, S. 139

dies auch im Interesse des Tourismus förderlich ist, so ist es aus Gründen der Verkehrssicherheit unserer Autobahnen abzulehnen. Es sind Bestrebungen im Gange, durch die man die Tafeln als sogenannte Unterrichtungs- oder Informationsschilder bezeichnen und als neues Verkehrszeichen Nr. 386 in die StVO einfügen will. Dies ist schon insofern abzulehnen, als diese Tafeln auch der Werbung dienen und diese im Außenbereich nach der StVO und dem BFStrG unzulässig sind. Im übrigen ist eine störende Häufung zu befürchten, wenn jede kleine Gemeinde sich einbildet, auf ihren Kirchturm hinweisen zu müssen, da sich eine Abgrenzung, was sehenswert ist und was nicht, wohl kaum finden lassen wird. Ihr Verbot im Schutzstreifen des § 9 Abs. 1 BFStrG ist gerechtfertigt, weil sich im Einzelfall nur sehr schwer nachweisen ließe, wie die Werbeanlage sich auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmer auswirkt [1]. Außerdem ist zu bedenken, daß die Autobahn, deren Benutzung dieses Anbauverbot dienen soll, überhaupt erst das Interesse an der Errichtung einer Werbeanlage geweckt hat [2]. Die Behauptungen, ein hübsches Mädchen, eine reizvolle Aussicht oder ein Stück Wild gefährden mehr [3], ist ebenfalls nicht erwiesen, jedoch sind dies unabwendbare "Naturereignisse", die nicht erst künstlich geschaffen werden, und auf die man, anders als auf Werbeanlagen, keinen Einfluß nehmen kann.

cc) Natur- und landschaftsschutzrechtliche Schranken

Auch durch naturschutzrechtliche Beschränkungen sind Werbeanlagen nicht oder nur eingeschränkt zugelassen. Vor allem ist dies in ausgewiesenen Natur- und Landschaftsschutzgebieten sowie in der Nähe von Naturdenkmälern und sonstigen schützenswerten Landschaftsteilen der Fall. Dort ist nach dem BNatSchG auch insoweit Rücksicht auf den Eigenwert der

1 So bereits Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 73; a.A. Suhr, MA 53, 106, der es nicht als erwiesen erachtet, daß Streckenschilder den Autofahrer durch Ablenkung mehr gefährden als andere äußere Einflüsse.
2 Marschall, S. 342
3 So aber Suhr, MA 53, 106

Landschaft und auf das zu erhaltende Landschaftsbild zu nehmen, als durch Werbeanlagen eine Veränderung eintritt, die grundsätzlich in solchen Gebieten verboten sind [1]. Ein Grundsatz des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist es nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG, daß historische Kulturlandschaften und Landschaftsteile von besonderem charakteristischer Eigenart zu erhalten sind, und zwar auch in bezug auf die Umgebung geschützter und schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, sofern dies für die Erhaltung der Eigenart oder Schönheit des Denkmals erforderlich ist [2]. Der Grundsatz, daß sich die Bebauung der Natur und Landschaft anpassen soll, ergibt sich zum Teil ausdrücklich aus den LBO'en. Diese Erwähnung wäre an und für sich gar nicht erforderlich, weil sich dies bereits unmittelbar aus dem Inhalt des Verunstaltungsbegriffes ergibt [3]. Das Naturschutzrecht ergänzt insoweit die bauordnungsrechtlichen Vorschriften [4].

Ein Werbevorhaben in der Natur darf das Landschaftsbild nicht verunstalten. Sind in der Landschaft Werbeanlagen denkbar, die nicht verunstalten, so ist ein generelles Verbot unzulässig [5]. Der Tatbestand der Verunstaltung erschöpft sich im Schaubaren [6]. Naturschädigend sind unmittelbare, verletzende Eingriffe in die Substanz einer Landschaft. Das Landschaftsbild verunstalten Veränderungen, die in der betreffenden Umgebung als häßlich empfunden werden, Mißfallen erwecken und Kritik sowie die Forderung nach Abhilfe hervorrufen [7].

dd) Denkmalschutzrechtliche Schranken

Zunehmende Bedeutung erlangen auch die Beschränkungen des Denkmalschutzrechtes für Werbeanlagen an Baudenkmälern oder in ihrer Nähe, vor allem im Bereich von Ensembles. Das

---

1 Simon, WiVerw 80, 198 f.; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 4; Urt. d. BVerwG v. 26.3.1955, BBauBl 55, 530
2 Bartlsperger, DVBl 81, 284
3 Schneider, DB 62, 1463
4 Plate, S. 104; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 77 ff.
5 Kiehne, S. 171 f. m.w.N.
6 Friedlein-Weidinger, S. 57; Urt. d. VGH Bebenhausen v. 12.10.1956, NJW 57, 276
7 Urt. d. OVG Saarland v. 6.5.1981, DÖV 82, 995

Denkmalschutzrecht stellt selbständige und strengere Maßstäbe für die Beurteilung auf, ob Werbeanlagen das gestalterische Erscheinungsbild beeinträchtigen. Dabei ist kein so erheblicher Eingriff vorauszusetzen, wie bei der Verunstaltungsabwehr nach den bauordnungsrechtlichen Vorschriften, sondern es kann schon bei anderen Eingriffen aus der Sicht des Denkmalschutzes zwingend zu einer Versagung oder zumindest zu einer zurückhaltenden Ausführung von Werbeanlagen kommen [1]. Was das Verhältnis denkmalschutzrechtlicher Vorschriften zum Bauordnungsrecht angeht, ist davon auszugehen, daß die Anwendungsbereiche sich überschneiden können, daß aber die zum Denkmalschutz erlassenen Vorschriften als Spezialgesetze insoweit vorgehen, als sie denselben Tatbestand regeln [2]. Werbevorrichtungen, die nicht unter den Anwendungsbereich der LBO'en fallen, unterliegen jedoch z.B. in Fußgängerzonen den Denkmalschutzgesetzen, soweit sie Baudenkmäler beeinträchtigen [3]. Denkmalschutz umfaßt den Schutz von Baudenkmälern und schützenswerten Ortsteilen von künstlerischer, historischer, heimatlicher, wissenschaftlicher, technischer und städtebaulicher Bedeutung. an deren Erhaltung ein öffentliches Interesse besteht [4]. Nicht nur Einmaligkeit, sondern auch baukünstlerische Leistung, Dokumentarwert und Symbolwert sind Teil des Denkmalschutzbegriffes [5]. Der Schutz der Denkmäler ist entweder in besonderen Denkmalschutzgesetzen oder den LBO'en verankert oder es sind nach § 9 Abs. 4 BBauG denkmalschutzrechtliche Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen [6]

ee) Polizeirechtliche Schranken

Das Wort Polizei bedeutet für uns heute diejenige staatliche Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen, Gefahren von ihr abzuwenden und bereits eingetretene Störungen zu beseitigen. Polizei

1 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 11; Simon, WiVerw 80, 198; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 253
2 Urt. d. Hessischen VGH v. 19.5.1976, BRS 33, 246
3 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 8
4 Schrödter, S. 137; Friedrich, WRP 72, 505; Kummer, S. 35
5 Kummer, S. 24
6 Schrödter, S. 137

ist ihrem Wesen nach Gefahrenabwehr. Der soziale Rechtsstaat des GG begnügt sich aber nicht mit der Gefahrenabwehr. Er steht vielmehr unter der sozialstaatlichen Verpflichtung, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung aktiv gestaltend voranzutreiben [1]. Ein Verbot von Werbeanlagen setzt voraus, daß diese verunstaltend wirken. Die abstrakte Gefahr, die Möglichkeit eines Schadenseintritts oder eine bloße Belästigung durch optische Reize genügen nicht [2]. Zwar werden Werbemaßnahmen von einem Teil der Bevölkerung erfahrungsgemäß als lästig empfunden, wobei ein im übrigen nicht zu unterschätzendes Maß an Werbeunempfindlichkeit zu berücksichtigen ist, jedoch führt dies in der Regel nicht zu echten Rechtsbeeinträchtigungen [3].

2. Der räumliche Anwendungsbereich der Verunstaltungsvorschriften

Werbeanlagen sind in der freien Landschaft, am Rande von Ortschaften und in Ortschaften selbst zu finden.
Auf welche Weise das Ortsbild gegenüber dem Landschaftsbild abzugrenzen ist, ist deswegen von Bedeutung, da Werbeanlagen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und Werbeanlagen an Ortsrändern, die in die freie Landschaft hineinwirken, unzulässig sind. Ist die Werbeanlage nur von der Ortschaft aus zu sehen, so gehört sie zur Ortschaft und ist daher rur unzulässig, wenn sie verunstaltend oder verkehrsgefährdend wirkt. Ist sie nur von der freien Landschaft aus zu sehen oder von der Ortschaft und Landschaft zugleich und wirkt sie auch in die freie Landschaft, ist sie von vorneherein unzulässig, ohne daß es auf eine Verunstaltung ankäme [4]. Verboten ist dabei auch eine Werbung, die die Aussicht auf die Landschaft verhindert [5]. Die im Zusammenhang

---

1 Friauf, S. 160
2 Kiehne, S. 124 f.; Simon, BayBO, Art. 3 Rdnr 21
3 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 58
4 a.A. zum Teil Groebe, BayVBl 56, 267
5 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil, S. 26; vgl. jetzt § 13 Abs. 2 LBO NRW 1985, wonach eine Verunstaltung auch dann vorliegt, wenn der Ausblick auf begrünte Flächen verdeckt wird.

bebauten Ortsteile werden dabei nicht durch die Ortstafeln oder die Ortsdurchfahrtsgrenzen, sondern durch die tatsächliche Bebauung bestimmt [1]. Als geschlossene Ortschaft ist der Teil des Gemeindebezirks anzusehen, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist. Einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung ungeeignetes oder ihr entzogenes Gelände unterbrechen den Zusammenhang nach § 5 Abs. 4 BFStrG nicht [2]. Die freie Landschaft beginnt dort, wo die geschlossene Ortslage aufhört. Nicht jedes alleinstehende Haus macht den Begriff der freien Landschaft obsolet [3]. Andererseits ist eine Ortschaft nicht erst dann gegeben, wenn es sich um eine Gemeinde im Sinne des Kommunalrechts handelt, es genügt vielmehr, daß eine selbständige Gebäudegruppe vorhanden ist [4].

3. Die materiell-rechtlichen Anforderungen an Anlagen der Außenwerbung

a) Der Begriff der baulichen Anlage und der baulichen Änderung

Nach § 29 BBauG sind Anlagen der Außenwerbung dem Bauplanungsrecht insoweit unterworfen, als es sich um bauliche Anlagen nach dem BBauG handelt [5]. Den im Bauordnungsrecht enthaltenen Vorschriften über die Gestaltung von Anlagen der Außenwerbung geht das städtebauliche Planungsrecht vor, soweit es bodenrechtlich relevante Bezüge regelt [6]. Die in beiden Rechtsgebieten verwendeten Begriffe der baulichen Anlage sind trotz der teilweisen Verzahnung von Bauordnungs- und Bauplanungsrecht rechtlich verschieden auszulegen und somit eigenständig [7]. Der Begriff der baulichen Anlage i.S.v.

---

1 Koch, S. 67
2 Seitter, S. 139; Klein, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 63, 71
3 Riepenhausen, Die Gemeinde 65, 288; Kiehne, S. 71
4 Kiehne, S. 73 m.w.N.
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 31; v.d. Heide, Der Städtetag 68, 516
6 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 14 BauNVO Rdnr 11
7 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 30.9.1983, BRS 40, 364

§ 29 BBauG muß planungsrechtliche weitergehende Überlegungen und städtebauliche Ziele berücksichtigen als der Begriff der baulichen Anlage in den LBO'en.
Letztere dienen als besonderes Sicherheitsrecht vor allem der Abwehr von Gefahren und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [1]. Krupp [2] und Schmidt-Tophoff [3] wenden vor allem dagegen ein, daß es nicht möglich ist, für den Begriff der baulichen Anlage i.S. d. § 29 BBauG einen anderen Begriff zu verwenden, als ihn alle LBO'en übereinstimmend definieren. Wenn einmal in verschiedenen Gesetzen ein Rechtsbegriff gleichen Wortlauts verschiedene Bedeutung haben sollte, ist dies nur dann möglich, wenn das betreffende Gesetz den Begriff ausdrücklich anders definiert. Einen solchen Rechtssatz, wie Krupp ihn aufstellt, gibt es jedoch nicht [4].

Die §§ 29 ff BBauG stellen nur auf bauliche Anlagen ab. Sie regeln demnach nicht die Zulässigkeit von Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind [5]. Eine bauliche Anlage ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch alles, was aus Baustoffen oder Bauteilen hergestellt und mit dem Boden verbunden ist, ohne Rücksicht auf Größe, Gestalt, Umfang oder Art des Materials [6]. Eine Werbeanlage ist ein Bauteil, wenn sie an einer baulichen Anlage befestigt und mit dieser Anlage nicht nur vorübergehend verbunden ist. Erforderlich ist also eine gewisse Selbständigkeit und ein dauernder Bestand. Entscheidend ist auch, ob die Verkehrsanschauung die Werbeanlage als eine Einheit mit dem Ganzen betrachtet, ob sie das äußere Erscheinungsbild der baulichen Anlage mitbestimmt [7].

---

1 Dyong, Der Städtebund 70, 157; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 31; Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507 ff.
2 Krupp, Lichtwerbung 1970, 70, zitiert bei Dyong, Der Landkreis 71, 87
3 Schmidt-Tophoff, DVBl 68, 492
4 Dyong, Der Landkreis 71, 87
5 Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 17.3.1966, BRS 17, 176; Urt. d. OVG Münster v. 16.1.1969, BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 3; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 2
6 Urt. d. OVG Hamburg v. 15.9.1966, BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 8; Urt. d. OVG Berlin v. 20.1.1967, NJW 67, 997 f.; a.A. Urt. d. OVG Münster v. 10.2.1966, NJW 66, 1938 f. bezüglich der Größe von Warenautomaten
7 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 19.5.1981, BRS 38, 330; Kiehne, S. 148 und 152 m.w.N.; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung, 72, 74

Dies ist unabhängig davon, ob die bauliche Anlage genehmigungspflichtig ist oder nicht [1]. Aus planungsrechtlicher Sicht macht es keinen Unterschied, ob die Werbeanlage durch eigenes Fundament oder über eine andere bauliche Anlage mit dem Erdboden verbunden ist [2]. Der Begriff der baulichen Anlage ist weit zu fassen. Daher ist ein Werbeschild auch dann noch eine selbständige Anlage der Außenwerbung, wenn es im Sinne des bürgerlichen Rechts als Zubehör anzusehen wäre [3]. Die Anbringungsart einer Werbeanlage kann nicht dafür entscheidend sein, ob sie dem mit dem materiellen Planungsrecht verfolgten Ziel unterliegt oder nicht. Nach der gegenwärtig herrschenden Meinung zählen fast alle Werbeanlagen zu den baulichen Anlagen i.S.v. § 29 BBauG [4]. Die Beurteilung einer baulichen Anlage kann sich nicht dadurch ändern, daß eine solche Anlage statt auf dem Erdboden an der Wand oder auf dem Flachdach eines Gebäudes angebracht werden soll und dort bei der gebotenen planungsrechtlichen Betrachtungsweise mindestens von gleicher, wenn nicht größerer Bedeutung ist [5].

So kann auch eine Werbeanlage nach Bauplanungsrecht eine bauliche Anlage sein, auch wenn sie bauordnungsrechtlich keine bauliche Anlage darstellt [6]. Der Begriff der baulichen Anlage im BBauG ist daher weiter als in den LBO'en [7]. Die Unterscheidung zwischen Werbeanlagen als selbständige bauliche Anlagen und solchen, die Teil einer baulichen Anlage

---

1 Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 17.3.1966, BRS 17, 176; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 2; a.A. Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 31

2 Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507; Kodal, S. 623; Simon, BayBO, Art. 2 Rdnr 108; Moezer, BayBgm 53, 14; Büge-Zinkahn, S. 54; Gädtke-Temme, S. 130; Dyong, Der Landkreis 71, 87

3 Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung, 72, 74; Büge-Zinkahn, S. 57; Klein, DÖV-Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 63, 72; Urt. d. Hessischen VGH v. 15.9.1966, BRS 17, 175

4 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 31 f. m.w.N.; Schrödter, S. 329

5 Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507; Dyong, Der Landkreis 71, 87; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29 Rdnr 9; a.A. noch Beschluß d. BVerwG v. 17.1.1967, BB 67, 1183; Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1964, DVBl 65, 203

6 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 30.9.1983, BRS 40, 364; a.A. Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 17.3.1966, BRS 17, 175 f.

7 Vogel, BayVBl 78, 586

sind, ist praktisch demnach ohne große Bedeutung [1], zumal nichtbauliche Anlagen der Außenwerbung auch von planungsrechtlichen Vorschriften erfaßt werden [2]. Für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, sind Bestimmungen im Bebauungsplan, sei es als Regelung der baulichen Nutzung, sei es als Regelung über Einrichtungen nach § 14 BauNVO, zulässig [3]. § 14 Abs. 1 BauNVO findet auf Anlagen der Außenwerbung und auf Warenautomaten Anwendung [4]. Nicht richtig ist, daß § 14 Abs. 1 BauNVO auf Anlagen der Außenwerbung grundsätzlich keine Anwendung finden kann [5]. Vielmehr enthält § 14 Abs. 1 BauNVO eine städtebauliche Regelung, die neben den Nebenanlagen auch die Einrichtungen nennt und damit auch solche Einrichtungen in seinen Regelungsgehalt mit einbezieht, die keine baulichen Anlagen sind [6]. Es besteht daher ein Rechtsanspruch, unter Wahrung der Eigenart des jeweiligen Gebietes die Außenwerbungsanlagen genehmigt zu bekommen, die als untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen i.S.v. § 14 Abs. 1 BauNVO dienende Funktion für die in diesem Gebiet zulässige Hauptnutzung haben [7].

Eine Ausnahme hiervon hinsichtlich der planungsrechtlichen Beurteilung bilden Beschriftungen und Bemalungen von Bauwerken, weil hier alle Merkmale fehlen, die nach der Verkehrsauffassung bei baulichen Anlagen vorliegen müssen [8].

---

1 Gädtke-Temme, S. 131
2 Beschluß d. BVerwG v. 17.1.1967, BB 67, 1183 = BRS 18, 170
3 Vogel, BayVBl 78, 586; Urt. d. BVerwG v. 4.11.1966, BVerwGE 25, 243 ff.; Dyong, Der Städtebund 70, 161; a.A. Koch, S. 67; früher Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1964, DVBl 65, 203; Urteil d. VG Arnsberg v. 3.4.1966, BB 67, 1186
4 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 14 BauNVO, Rdnr 9 mit Hinweis auf die neuere Rechtsprechung des BVerwG, Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BVerwGE 40, 94 ff.
5 So aber Schmidt-Tophoff, DVBl 68, 490
6 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 14 BauNVO, Rdnr 11
7 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 14 BauNVO, Rdnr 12
8 Dyong, Der Städtebund 70, 158; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 33; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29, Rdnr 10; Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 85

Es fehlt bereits am Merkmal des Bauens. Beschriftungen und Bemalungen können nicht unter dem Begriff der untergeordneten Nebenanlagen und Einrichtungen i.S.v. § 14 BauNVO subsumiert werden. Sie sind daher ausschließlich nach den bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu beurteilen [1]. Es ist aber zulässig, solche Beschriftungen im Rahmen der Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BBauG zu regeln [2]. Eine Nutzungsänderung der baulichen Anlage ist jedoch in der Beschriftung der Außenwände nicht zu sehen [3].

Aus der Unterscheidung von Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind, und solchen, die nicht unter diesen Begriff fallen, ergeben sich auch bauordnungsrechtlich keine rechtlich relevanten Unterschiede, da die Landesgesetzgeber auch die Beschriftung und Bemalung, Schaufenster und Schaukästen in die bauordnungsrechtliche Reglementierung mit einbezogen haben [4]. Nichtbauliche Anlagen werden aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Baukultur ebenfalls den für bauliche Anlagen geltenden Baubeschränkungen unterworfen. Auch sie dürfen weder bauliche Anlagen noch das Straßen-, Orts- oder Landschaftsbild verunstalten sowie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden [5]. Für Werbeanlagen, die keine baulichen Anlagen sind, gilt außerdem die bauordnungsrechtliche Generalklausel mit Ausnahme ihrer gestalterischen Anforderungen entsprechend [6].

Wenn man aber Werbeanlagen nicht als bauliche Anlagen anerkennt, ist ihre Aufstellung jedenfalls als Änderung der baulichen Gesamtanlage zu werten [7]. Ein Gebäude wird auch dadurch verändert, daß solche Anlagen und Einrichtungen der Außenwerbung an ihm angebracht werden, die keine baulichen

---

1 Dyong, Der Städtebund 70, 158; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29, Rdnr 10; Kersting, Die Verwaltungsrundschau 82, 85
2 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 34 m.w.N.
3 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 29, Rdnr 10 und 15
4 Proksch, S. 143; Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 35; Gädtke-Temme, S. 131
5 Proksch, S. 143 f.; Kodal, S. 626
6 Kodal, S. 626; Michel, S. 114
7 Plate, S. 105 f. m.w.N.

Anlagen sind. Die Veränderung muß nur für eine längere Dauer angelegt sein [1]. Denn soweit Werbeeinrichtungen nicht selbst bauliche Anlagen sind, stellt ihre Anbringung als Bestandteil oder Zubehör an baulichen Anlagen jedenfalls deren Änderung dar, indem sie, nachträglich angebracht, das äußere Erscheinungsbild der baulichen Anlage ändern [2]. Die gestalterischen Anforderungen gelten auch für die Änderung der äußeren Gestaltung baulicher Anlagen. Bauliche Anlagen müssen, nachdem sie geändert worden sind, den Gestaltungserfordernissen entsprechen. Danach gilt das Verunstaltungsverbot während der gesamten Dauer des Bestandes einer baulichen Anlage für die Unterhaltung bestehender baulicher oder nichtbaulicher, genehmigungspflichtiger oder genehmigungsfreier Anlagen. Dies hat besondere praktische Bedeutung für die Instandhaltung von Fassaden. Wird durch Verwahrlosung ein Gebäude verunstaltet oder das Ortsbild gestört, so hat die Bauaufsichtsbehörde einzuschreiten [3]. Bei der Fassadenrenovierung historischer Gebäude darf so nicht gedankenlos auf die Originalfarbe aus vergangenen Jahrhunderten zurückgegriffen, sondern muß auch auf die inzwischen veränderte Farbgebung der Umgebung Rücksicht genommen werden [4].

b) Das Verbot der Verkehrsgefährdung

In den LBO'en finden sich für Werbeanlagen auch Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten und Gefahren von ihm abwenden wollen. Diese Vorschriften gehören weder zum Straßenverkehrsrecht noch zum Straßenrecht. Sie haben lediglich den Zweck, daß die Bauaufsichtsbehörden keine Werbeanlagen zulassen, die der bundesrechtlichen Verkehrsregelung entgegenstehen [5]. Der Schutz des Verkehrs ist oft weniger problematisch als die Gewährleistung

1 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 14 Rdnr 35
2 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 14.4.1965, BRS 16, 131 f.; Kiehne, S. 154; Gädtke-Temme, S. 131 m.w.N.; a.A. Urt. d. OVG Hamburg v. 22.6.1972, BRS 25, 243 ff. = DVBl 73, 933, das die Anbringung von Werbeträgern an Hauswänden als Änderung der Werbeanlage selbst ansieht.
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 11; Urt. d. OVG Münster v. 12.2.1968, NJW 68, 1945; Plate, S. 150;
Die Hamburger Bauordnung sieht für verwahrloste Anlagen ausdrücklich in § 106 Abs. 4 HBauO ein Instandsetzungsgebot vor, das die Fassadenreinigung und die Erneuerung des Farbanstrichs umfaßt.
4 Büge-Zinkahn, S. 60
5 Hufnagel, Straßenbenutzung durch Anliegerwerbung, S. 36; Urt. d. BayVGH v. 5.2.1970, BayVBl 70, 366

des Schutzes gegen Verunstaltung, da eine Verkehrsgefährdung von Werbeanlagen in der Regel leichter festzustellen ist [1], weil es anhand der Verkehrs- und Lichtzeichen objektive Maßstäbe gibt, an denen man die Werbeanlagen messen kann bzw. man anhand des Hineinragens einer Werbeanlage in den Straßenraum feststellen kann, ob diese den Verkehr beeinträchtigt.

Das birgt natürlich die Gefahr in sich, daß Bauaufsichtsbehörden Verbote der Außenwerbung, die sich aus Gründen der Verunstaltungsabwehr nicht rechtfertigen lassen, innerhalb geschlossener Ortschaften auf straßenverkehrsrechtliche Gründe stützen [2]. Auch die Rechtsprechung geht bei einer Verkehrsgefährdung davon aus, daß die Prüfung der Verunstaltung dann dahinstehen kann [3]. Ob die mit der Reklame beabsichtigte Ablenkung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt, hängt vom Wirkungsgrad dieser Werbeanlage auf die Verkehrsteilnehmer und von den verkehrsmäßigen Verhältnissen an der Stelle ab, an der die Reklame in den Blick fällt. Gegen die Auffassung, die Kraftfahrer würden sich von der in Gewerbe- und Industriegebieten üblichen Reklame nicht ablenken lassen, weil sie sich daran gewöhnt hätten, spricht, daß die Reklame darauf bedacht ist, auch Verkehrsteilnehmer zu beeinflussen [4]. Eine besondere Gefahrenquelle stellen dabei Leuchtwerbeanlagen mit wechselnden Lichtzeichen dar.

Für eine Gefährdung muß nicht die Wahrscheinlichkeit, aber die Möglichkeit bestehen, daß der Durchschnittskraftfahrer durch eine solche Werbeanlage abgelenkt wird und dadurch möglicherweise ein Unfall entstehen kann [5]. Da objektiv die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit schwer abgrenzbar ist, wird man darauf abstellen müssen, ob die Werbeanlage eine Gefahrenquelle für die öffentliche Sicherheit darstellt. Es

---

1 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270
2 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 33
3 So z.B. Urt. d. BayVGH v. 4.6.1974, BayVBl 75, 79 f.
4 Marschall, S. 343 m.w.N.
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 37; a.A. Urt. d. OVG Lüneburg v. 17.12.1959, BB 60, 645 f., das die Wahrscheinlichkeit verlangt; der BayVGH verlangt in seinem Urt. v. 27.6.1966, VerwRspr, Band 18, 144, eine überwiegende Wahrscheinlichkeit; vgl. auch Urt. d. BayVGH v. 15.3.1972, BRS 25, 252

muß daher die erkennbare objektive Möglichkeit des Schadeneintritts, nicht dagegen die unbedingte Gewißheit bestehen, daß die Werbeanlage den Verkehrsablauf beeinträchtigt [1]. Die einzelnen LBO'en machen auch dabei keinen Unterschied, ob es sich um eine bauliche oder um eine nichtbauliche Anlage handelt [2].

Die Landesgesetzgeber können die Gemeinden zum Erlaß örtlicher Bauvorschriften nicht insoweit ermächtigen, als es um Maßnahmen der Gefahrenabwehr zum Schutze des Straßenverkehrs geht, die sich auf den überörtlichen Verkehr beziehen und einen abstrakten Gefährdungstatbestand enthalten. Auch in einen Bebauungsplan könnten solche Maßnahmen nicht aufgenommen werden, weil generell Bestimmungen über die Einwirkung innerörtlicher Werbeanlagen auf den überörtlichen Verkehr neben § 33 Abs. 1 Satz 2 StVO nicht mehr zulässig sind [3].

c) Das Verbot von Werbeanlagen im Außenbereich

Nicht nur amerikanische, auch europäische (französische und italienische) Beispiele zeigen uns, wie unschön die Wirkung von Großflächenwerbung in der freien Landschaft ist [4]. Die Erhaltung der Landschaft ist heute viel eher im Bewußtsein der Menschen verhaftet als früher [5]. Bereits auf dem Frankfurter Kongreß der Werbung 1954 erhob die Werbewirtschaft keinen Einspruch gegen ein Außenwerbungsverbot, wenn Hinweisschilder und Werbung an der Stätte der (eigenen) Leistung hiervon ausgenommen bleiben [6]. Die LBO'en untersagen daher Werbeanlagen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile mit wenigen Ausnahmen, das heißt praktisch im Außenbereich nach § 35 BBauG. Durch dieses planungsrechtliche Moment greift das Bauordnungsrecht in das Bauplanungsrecht über [7]. Es bleibt aber bei der landesrechtlichen Zuständig-

1 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 37; Urt. d. BVerwG v. 28.5.1963, BayVBl 64, 55
2 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 65
3 Vogel, BayVBl 78, 588 f.
4 Neuffer, Der Landkreis 70, 354; Kretzschmar, BB 56, 321
5 Riepenhausen, Die Gemeinde 65, 289
6 Entscheidung d. Bayerischen Verfassungsgerichtshofs v. 5.3.1958, BayVBl 58, 177; MA 54, 383
7 Roellecke, S. 17

keit, da ordnungsrechtliche Zwecke überwiegen und damit eine Annexkompetenz für den Landesgesetzgeber besteht [1].

Bauordnungsrechtlich gelten Werbeanlagen im Außenbereich grundsätzlich als verunstaltend, ausgenommen die gesetzlich zulässigen Ausnahmen [2]. Die Richtigkeit dieser Aussage war zwar umstritten, da es Landschaften geben soll, die so reizlos sind, daß sie durch Werbeanlagen nicht verunstaltet werden können [3]. Es gibt aber keine Landschaft zweiter Güte. Werbung in der freien Natur stellt immer eine Scheußlichkeit dar [4].

Der im Zusammenhang bebaute Ortsteil endet mit der tatsächlichen äußersten Bebauung, nicht durch den verkehrs- oder wegerechtlichen Begriff der Ortsdurchfahrt oder durch Ortstafeln. Der Zusammenhang kann auch durch eine Ortsabrundungssatzung nach § 34 Abs. 2, 2a BBauG bestimmt werden [5].

Ausnahmen für Werbeanlagen gelten vor allem an der Stätte der Leistung, für Hinweisschilder und Hinweiszeichen, in unmittelbarem räumlichem Zusammenhang mit Großanlagen, wie Flugplätzen und Sportanlagen, wobei diese Anlagen nicht in die freie Landschaft über die Platzanlage hinaus wirken dürfen, sowie für Werbeanlagen auf Ausstellungs- und Messegeländen, die ohnehin nur für eine bestimmte Zeit der Veranstaltung zum Tragen kommen [6]. Diese Ausnahmefälle vom generellen Außenwerbungsverbot stehen grundsätzlich unter dem allgemeinen Vorbehalt anderer Rechtsvorschriften, wobei aber die materiellen Anforderungen an Werbeanlagen, wie die Gestaltungs- und Verkehrssicherheitsbestimmungen, genauso zu berücksichtigen sind [7].

---

1 Scheerbarth, S. 207
2 Gädtke-Temme, S. 139; Urt. d. BayVGH v. 4.6.1974, DVBl 75, 672 = BayVBl 75, 79
3 Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs v. 5.3.1958, BayVBl 58, 177
4 Nettelhorst, S. 40; Entscheidung d. Bayerischen Verfassungsgerichtshofs v. 5.3.1958, BayVBl 58, 177
5 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 40
6 Simon, WiVerw 80, 212
7 Simon, WiVerw 80, 211; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 39

Hinweiszeichen an Wegeabzweigungen, die auf außerhalb bebauter Ortsteile liegende gewerbliche Betriebe oder versteckt gelegene Stätten aufmerksam machen, dürfen nur wegweisenden Charakter haben. Darüber hinausgehende, besonders werbende Zusätze sind untersagt [1]. Werden Hinweisschilder nach den dafür erlassenen Richtlinien des BMV [2] aufgestellt und einwandfrei instandgehalten, so wirken sie grundsätzlich nicht verunstaltend [3]. Das Verbot der störenden Häufung gilt jedoch auch für Wegweiser, ebenso wie an der Stätte der Leistung [4]. Bei der Festlegung der an einen solchen Wegweiser zu stellenden ästhetischen Ansprüche sind primär die Verkehrsbedürfnisse zu beachten [5]. Ob ein Wegweiser oder eine Werbeanlage an der Stätte der Leistung oder als Hinweiswerbung an anderer Stelle angebracht werden soll, ist für Frage einer Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes nicht von Bedeutung [6].

d) Die verfassungsrechtliche Gültigkeit des Verbotes der Außenbereichswerbung

Das allgemeine Verbot der Außenwerbung in der freien Landschaft ist verfassungsgemäß und verstößt insbesondere nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG, den Gleichheitssatz nach Art. 3 GG und die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG [7]. Es findet seine Rechtfertigung in dem überragenden Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung der natürlichen Eigenart der Landschaft. Auch Art. 75 Nr. 3 GG weist auf die Natur- und Landschaftspflege besonders hin [8]. Ein generelles Werbungsverbot, bei dem vor allem die Stätte der Leistung betroffen wäre, würde sich nicht im Rahmen der Verfassung halten, weil da-

---

1 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 44; Greve, S. 80
2 Nähere Hinweise bei Marschall, S. 344 f.
3 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 47
4 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 36
5 Ähnlich Greve, S. 80
6 So auch Büge-Zinkahn, S. 35 m.w.N.
7 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 39; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung 72, 75; Urt. d. BVerwG v. 29.12.1964, DVBl 65, 203
8 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 76

durch bereits in den geschützten Kernbereich des Eigentumsrechts am Gewerbebetrieb eingegriffen würde [1], da die Werbung an der Stätte der Leistung eine angemessene Nutzung des Grundeigentums darstellt [2]. Auch eine Norm, die in ihrem gesamten Geltungsbereich Außenwerbung nur auf die Stätte der Leistung innerorts wie außerorts beschränken wollte, könnte gegenüber der Eigentumsgarantie der Verfassung keinen Bestand haben [3]. Eine Beschränkung der Werbeanlagen auf die Stätte der Erzeugung und des Vertriebes entspricht den Anforderungen des heutigen Wirtschaftslebens in keiner Weise. Die Außenwerbung ist, so sehr man das bedauern mag, nicht mehr zu umgehen. Das öffentliche Interesse am Schutz von Landschafts- und Ortsbildern, von Naturdenkmälern und Bauten wird dadurch jedoch nicht vernachlässigt. Denn selbstverständlich kann aus einem sachlichen Grunde, wie dem der Verunstaltung, eine Werbeanlage auch an der Stätte der Leistung verboten werden [4].

e) Einschränkung der Zulässigkeit von Werbeanlagen in bestimmten innerörtlichen Baugebieten

Nicht jeder Ort, an dem eine Werbeanlage aufgestellt ist, ist schutzwürdig [5]. In reinen Wohngebieten werden in der Regel nur Werbeanlagen für Zettel- und Bogenanschläge für zulässig erklärt sowie Werbeanlagen an der Stätte der Leistung zugelassen [6].
Das Verbot von Werbeanlagen in reinen Wohngebieten ist nicht nur in planungsrechtlich ausgewiesenen Baugebieten, sondern auch in Bereichen zulässig, die nach der vorhandenen baulichen oder sonstigen Nutzung einem Wohngebiet entsprechen [7].

---

1 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 135 m.w.N. über den Begriff "Stätte der Leistung" in Fußnote 221
2 Beckmann, BB 72, 601
3 Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.; Dyong, Der Städtebund 70, 158; Schmidt-Tophoff, MDR 63, 360
4 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 10.6.1954, ESVGH Band 3, S. 246
5 Lema Devesa, GRUR Internationaler Teil 1981, S. 29; Anmerkung von Mang im Anschluß an das Urteil des BVerwG v. 25.6.1965, BayVBl 66, 22
6 Plate, S. 133; Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 237
7 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen, BRS 40, 362 ff.; Urt. d. OVG Münster v. 25.8.1972, BRS 25, 238

Das BVerwG [1] hat sich dabei von der Einsicht leiten lassen, daß Werbeanlagen, die etwa in einem Gewerbe- oder Industriegebiet als angemessen empfunden und deshalb dort nicht generell untersagt werden können, in anderen Baugebieten im Hinblick auf deren unterschiedliche städtebauliche Funktion und der sich daraus ergebenden andersgearteten Eigentumssituation einen störenden Eingriff bedeuten können. Der Mensch soll nicht nur von Werbung verschont werden, die der Durchschnittsmensch für sich betrachtet oder in ihrer Umgebung als auffallend häßlich empfindet, sondern bereits vor solcher Werbung, die er als erheblich belästigend empfindet [2]. So hat die Allgemeinheit ein Interesse daran, daß z.B. auch historische Stadtkerne und Bauwerke nicht beeinträchtigt werden [3]. Es erscheint daher durchaus vertretbar, die Zulässigkeit von Werbeanlagen überhaupt oder auch nur die Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen von der Art des Baugebietes abhängig zu machen [4]. Dieser gesetzestechnischen Lösung ist aus rechtsstaatlichen Gründen der Vorzug gegenüber der jeweiligen konkreten Prüfung auf etwaige Verunstaltung zu geben, weil sie die im Einzelfall fragwürdige ästhetische Beurteilung, von der die rechtliche Zulässigkeit der Werbeanlage abhängt, durch eine allgemeine Landesvorschrift bzw. örtliche Bauvorschrift ersetzt. Die maßgebliche Rechtslage läßt sich so ohne weiteres dem konkreten gesetzlichen Tatbestand entnehmen [5]. Die Baugestaltungsvorschriften können allerdings nicht für das gesamte Gemeindegebiet oder für die einzelnen Baugebietskategorien der BauNVO insgesamt bestimmte Werbeanlagen ausschließen, sondern nur für relativ eng begrenzte Bereiche mit konkreter Abgrenzungsangabe. Sie müssen sich gezielt auf bestimmte Bereiche örtlicher Prägung oder beabsichtigter Gestaltung beziehen [6]. Ungültig wäre das generelle Werbungsverbot an allen Baudenkmälern einer Stadt, weil Gründe des öffentlichen Wohls eine solche

---

1 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 237; Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 317
2 Urt. d. Hessischen VGH v. 14.4.1982, BRS 39, 303
3 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 317
4 Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BRS 16, 125 = BayVBl 66, 21
5 Urt. d. OVG Hamburg v. 11.11.1971, BB-Beilage 11/1973 zu Heft 24/1973, S. 2 f.
6 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 413; Weustenfeld, Bauamt und Gemeindebau 65, 430; Anmerkung von Mang im Anschluß an das Urteil des BVerwG v. 25.6.1965, BayVBl 66, 22

Vorschrift nicht erfordern [1]. Eine solche Vorschrift wird aber wohl durch Gesetz ergehen können, da bereits 1961 das BVerwG das Hamburger Brückengesetz für verfassungsgemäß erklärte, das Werbeanlagen an Brücken, die über öffentliche Flächen führen, verbot. Der Gesetzgeber geht davon aus, daß Werbeanlagen an exponierten Stellen aufdringlich wirken und die Umgebung beeinträchtigen [2]. Mit Urteil vom 22.2.1980 entschied das BVerwG [3] in neuester Zeit, daß ein generelles ortsrechtliches Verbot, durch das in reinen Wohngebieten das Anbringen von Werbeanlagen und Warenautomaten in Vorgärten und an Einfriedungen untersagt wurde, nicht gegen das GG verstoße. Danach ist es doch möglich, für die einzelnen Baugebiete nach der BauNVO bestimmte Werbeanlagen bzw. Werbeanlagen generell auszuschließen. Ein genereller Ausschluß für den gesamten Ortsbereich bleibt jedoch nach wie vor unzulässig [4].

Da Werbeanlagen an der Stätte der Leistung Nebenanlagen nach § 14 Abs. 1 BauNVO sind, kann ihre Zulässigkeit auch nach § 14 Abs. 1 Satz 2 BauNVO im Bebauungsplan eingeschränkt oder ausgeschlossen werden. Es können daher bestimmte Arten von Werbeanlagen für unzulässig erklärt werden sowie Werbeanlagen in Baugebieten oder Teilen davon generell verboten werden. Auch die Beschränkung des Umfangs von Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind, ist durch § 14 Abs. 1 BauNVO zu erreichen [5]. Eine baugebietsweise Differenzierung steht dem Landesgesetzgeber als auch dem Ortsgesetzgeber aufgrund der Ermächtigungsnormen für örtliche Bauvorschriften in den LBO'en zu [6].

f) Die verfassungsrechtliche Gültigkeit der Einschränkung von Werbeanlagen in bestimmten innerörtlichen Baugebieten

Inhaltsbestimmung und Beschränkungen des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind nur gerechtfertigt, wenn und

1 Zoller, S. 72 f. m.w.N.
2 Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, BB 62, 201; Plate, S. 136 f.; a.A. Zoller, S. 73 in Fußnote 311
3 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 318
4 Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BayVBl 66, 21; a.A. Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 269
5 Dyong, Der Städtebund 70, 159; Förster, S. 77
6 Boie, Der Städtebund 70, 165

soweit sie von dem geregelten Sachbereich her geboten und in ihrer Ausgestaltung selbst sachgerecht sind. Dabei sind die Belange der Gemeinschaft und die privaten sozialgebundenen Interessen des Privateigentums des einzelnen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen [1]. Die berechtigten Belange der an der Außenwerbung interessierten Wirtschaft sind dabei angemessen zu berücksichtigen [2].
Das generalisierende Verbot bestimmter Werbeanlagen in bestimmten Baugebieten muß seine Entsprechung in einem Mindestmaß an Einheitlichkeit des Baugebietscharakters finden, um Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu genügen. Eine Enteignung ist darin nicht zu sehen, da kein Eingriff in die Substanz des Eigentums stattfindet, sondern nur eine peripherische Begrenzung [3].

Die Beschränkung der Außenwerbung in bestimmten Baugebieten hat mit baugestalterischen Gesichtspunkten nichts zu tun. Sie erfolgt zur Wahrung des Charakters dieser Gebiete, die dem geordneten Zusammenleben der Menschen in den Städten und Dörfern dienen. Sie ist durch dieses überragende Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt und verstößt nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG [4]. Auf die Verunstaltungsabwehr kommt es hierbei nicht an, denn diese hat den Zweck, die Gestaltungsanforderungen bestimmen zu können, während bei den in Gesetzen und Verordnungen vorgesehenen Vorschriften mit ihrem konkret bestimmten Inhalt eine weitere Bestimmung nicht erforderlich ist [5]. Dabei stellt aber der jeweilige Gesetzgeber dem Grunde nach auch auf ein Störungsmoment für die Umgebung ab, legt also die Verunstaltungsabwehr zugrun-

---

1 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 319; Beschluß d. BVerfG v. 15.1.1969, BVerfGE 25, 112 (117); Beschluß d. BVerfG v. 19.6.1969, BVerfGE 26, 215 (222)
2 Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BayVBl 66, 21
3 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 238; Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1965, BRS 15, 170, Grewe, MA 51, 249
4 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 82
5 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 75; Plate, S. 135 f.

de, obwohl er kraft seiner Gestaltungsfreiheit nicht streng daran gebunden ist [1].

4. Die ästhetische Beurteilung und der Beurteilungsmaßstab

a) Schwierigkeiten bei der Herleitung objektiver Maßstäbe

Entscheidend für das Vorliegen einer Verunstaltung ist der Maßstab, mit dem dieses Vorliegen gemessen werden soll. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, daß ein Weg gefunden wird, der eine zufällige Entscheidung über die verunstaltende Wirkung einer Werbeanlage möglichst weitgehend ausschaltet [2]. Der von der Rechtsprechung aufgestellte Maßstab des Empfindens des gebildeten Durchschnittsbetrachters ist dehnbar und schwer durch objektive Tatbestandsmerkmale auszufüllen. Dieses Empfinden ist nicht verletzt, wenn die Werbeanlage ein einheitliches Bild zeigt und dem Werbenden im Rahmen des Gesamtbildes noch eine eigene selbständige Gestaltungsmöglichkeit läßt, es ist jedoch verletzt, wenn individualistische Rücksichtslosigkeit triumphiert oder die Freiheit zugunsten des Kollektivs vergewaltigt wird [3]. Beide Parteien, Baubehörden und Werbungtreibende, beurteilen die Werbeanlagen hinsichtlich ihrer verunstaltenden Wirkung oft entgegengesetzt. Beide Entscheidungen beruhen auf einer bestimmten geistigen und wirtschaftlichen Grundhaltung und auf emotionellen Momenten, die logisch kaum oder nur schwer zu erläutern und zu rechtfertigen sind [4]. Auch Objektives wird immer subjektiv beeinflußt sein. Eine objektiv richtige Lösung wird immer nur Ideal und Postulat bleiben. Das ergibt sich schon aus der Relativität des Seienden. Es ist daher nur eine Annäherung möglich. Die objektiv richtige Entscheidung zu finden, ist unmöglich, aber es muß die relativ beste gefunden werden [5]. Orientierungshilfen sind notwendig, um einer willkürlich erscheinenden unterschiedlichen Betrachtung und Be-

1 Plate, S. 138; Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, BRS 12, 129
2 Greve, S. 24 f.; Schneider, DB 62, 1463
3 Zoller, S. 62; Mauë, BBauBl 57, 471
4 Van den Boom, S. 118
5 Siebertz, S. 112 f.; Schweiger, DVBl 68, 486

gründung entgegenzuwirken [1]. Nach dem Bestimmtheitsgrundsatz sind alle staatlichen Eingriffe meßbar zu machen. Dieses Postulat der gewaltenteilenden Demokratie richtet sich primär gegen die Exekutive, die einer möglichst weitgehenden Kontrolle unterworfen werden soll [2].

Der Werbende wird sich als Maßstab das Empfinden der breiten Masse wünschen, da diese möglicherweise leicht dem allzu Auffallenden, der bestechenden Aufmachung und damit dem Kitsch erliegt. Es bedarf jedoch nicht nur eines angeborenen, ererbten Empfindens, sondern auch der Erziehung und der Erfahrung, also eines gewissen Maßes an Bildung, um die ungeschriebenen Gesetze der Ästhetik zu kennen und anwenden zu können [3]. Die Bewertung, die der normative Verunstaltungsbegriff verlangt, ist eine Sache der Erkenntnis, des ästhetischen Einfühlungsvermögens, des Schönheits- und Kunstsinnes und des Gefühls für Harmonie. Das ästhetische Empfinden enthält außerdem ein intellektuelles Moment, nämlich die Kenntnis künstlerischer und handwerklicher Regeln, das Wissen darum, ob etwas stilgerecht ist oder nicht [4]. Gerade auf ästhetischem Gebiet ist es unmöglich, durch eine Verbeispielung die ästhetische Wertung des Rechtsanwendenden zu ersetzen [5]. Man wird jedoch sagen können, daß schöne Dinge mit größerem Interesse betrachtet werden als häßliche [6]. Andererseits ist es leichter zu erkennen, ob etwas häßlich ist, als es das Unterscheiden des Netten vom Schönen ist [7].

Die Verunstaltung kann von vorneherein für eine ganze Kategorie von Werbeanlagen nie unterstellt werden, sondern muß in jedem einzelnen Fall unter Berücksichtigung der Werbeanlage selbst und ihrer Umgebung festgestellt werden. Es gibt also keine Verunstaltung an sich, sondern nur eine im kon-

---

1 Urt. d. OVG Berlin v. 8.6.1973, JR 73, 438
2 Looks, S. 36
3 Becker, BBauBl 54, 484
4 Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369
5 Michel, S. 107
6 Michel, S. 78
7 Michel, S. 147

kreten Fall [1]. Für die Beurteilung, ob eine Verunstaltung vorliegt, ist maßgebend, was für den Durchschnittsbetrachter von einem normal zugänglichen Standort aus sichtbar ist [2]. Auch ist der konkrete Nutzungszweck und die Zweckbestimmung baulicher oder sonstiger Anlagen zu berücksichtigen. Anders ausgedrückt sind sie dort nicht verunstaltend, wo sie nach der Art der Umgebung erwartet werden und sich sachgerecht anpassen [3]. Da es für die ästhetische Wertung nur auf die besonderen Umstände des Einzelfalles ankommt, kann die Berufung auf die Zulassung anderer Vorhaben keine entscheidende Bedeutung haben. Wie im Denkmalschutzrecht spielt auch der Seltenheitswert eines Gebäudes, an dem eine Werbeanlage angebracht werden soll, eine erhebliche Rolle. Die Bedeutung kann eine nationale, überregionale oder lokale sein. Weiterhin ist die geschichtliche, wissenschaftliche, volkskundliche, künstlerische und städtebauliche Bedeutung in die Erwägungen miteinzubeziehen. Es muß jedoch betont werden, daß sich die verschiedenen Bedeutungsmerkmale oft überschneiden [4]. Ganz entscheidend ist die Praxis der Bauordnungsbehörden, die durch Genehmigung bestimmter Werbeanlagen den Maßstab für die Gestaltung des äußeren Bildes einer Stadt gesetzt haben [5]. So ist es eben etwas anderes, in der Wirklichkeit praktisch zu leben, als diese theoretisch zu erfassen [6].

b) Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der "gebildete Durchschnittsbetrachter"

Das Empfinden des gebildeten Durchschnittsbetrachters ist für die Annahme einer Verunstaltung seit dem Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 [7] für alle Verwaltungsgerichte maßge-

1 Mayer, BayBgm 61, 53; Jäde, BayVBl 84, 11
2 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 24.7.1973, BRS 27, 182
3 Urt. d. OVG Münster v. 3.9.1976, BRS 30, 225; Bescheid d. BVerwG v. 12.3.1970, BRS 23, 197; Urt. d. VG Stuttgatt v. 3.4.1968, BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 10
4 Eberl-Schiedermair-Petzet, S. 31 ff.; Kummer, S. 46, für den Denkmalbegriff
5 Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 180
6 Michel, S. 36
7 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.

bend [1]. Der Durchschnittsbetrachter ist kein Geschöpf des BVerwG, sondern stammt aus einer Entscheidung des Kammergerichts Berlin vom 27.7.1911 [2]. Die Entscheidung des BVerwG vom 28.6.1955 bezieht sich nicht nur auf Werbeanlagen - wenn sie auch in einem Reklamemusterprozeß ergangen ist -, sondern ganz allgemein auf alle baulichen Anlagen [3]. Dadurch hat das BVerwG die positive gestalterische Baupflege auf die Verhinderung von Verunstaltungen abgewertet [4].

Bei diesem Durchschnittsbetrachter handelt es sich um eine Hilfsfigur, dazu erdacht und konstruiert, um den Verunstaltungsbegriff an das rechtsstaatliche Erfordernis hinreichender Bestimmtheit zu binden und an objektiven Kriterien zu messen. Mit dieser Erfindung soll die Entscheidung auf eine möglichst breite Basis der Geschmacksübereinstimmung gestellt werden [5]. Es kommt dabei nicht auf die flüchtig schauende und denkende Masse an, sondern auf einen Beobachter, der sich bewußt und konzentriert mit der Begutachtung der strittigen Werbeanlage befaßt [6]. Auf das Urteil des bereits durch übermäßige Werbung Abgestumpften kann es nicht ankommen [7]. Der Betrachter muß auch nicht ein Einwohner der Gemeinde sein, in der die Werbeanlage sich befindet. Der Maßstab ist vielmehr auf einer Ebene des Empfindens zu suchen, auf der in einem breiteren, allgemeinen Personenkreis Übereinstimmung über die Störung erzielt werden kann [8].

---

1 Maier, BayVBl 80, 6; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 15; Urt. d. BayVGH v. 14.10.1958, BayVBl 59, 58; Beschluß d. VGH Baden-Württemberg vom 26.8.1982, BRS 39, 284; Urt. d. OVG Hamburg v. 22.11.1951, MDR 52, 253; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 179 f.; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 24.11.1953, ESVGH Band 3, S. 240

2 Vgl. bei Schweiger, DVBl 68, 482

3 Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 233

4 Scheerbarth, S. 183; Zinkahn, DÖV 53, 181 ff.

5 Urt. d. OVG Berlin v. 8.6.1973, JR 73, 439

6 Neeße, BayBgm 54, 251

7 Urt. d. BayVGH v. 14.10.1958, BayVBl 59, 59; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 177

8 Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, BRS 20, 187; Urt. d. OVG Lüneburg v. 29.3.1979, BRS 35, 249

Sicherlich wird es auch über die Auffassung des sogenannten gebildeten Durchschnittsmenschen, der nur ein in der Vorstellung gedachter Typus ist, Meinungsverschiedenheiten über die Wirkung von baulichen Anlagen geben [1]. Das liegt in der Natur der Sache und wird sich für keinen unbestimmten Rechtsbegriff vermeiden lassen. Entscheidend für die hinreichende Bestimmung der Verunstaltung ist aber, daß seine Anwendung von besonderen moralischen oder ästhetischen Vorstellungen und Vorurteilen freigehalten und nicht vom individuellen Geschmack der mit der Sache befaßten Personen abhängt [2].

Einerseits gibt es keine einheitliche Auffassung darüber, was ästhetische Werte sind, andererseits nimmt aber das BVerwG eine hinreichende Bestimmbarkeit an und nimmt auf diese Werte Bezug, wenn sie nicht nur beeinträchtigt, sondern verletzt werden. Danach ist nur das Häßliche, nicht aber das Schöne objektiv zu erkennen [3]. Die gesellschaftlichen Durchschnittsanschauungen gewinnen also erst im Extrembereich des Häßlichen eine gewisse Konformität und sind erst dort maßstabsbildend [4]. So stellt das BVerwG fest, daß bei der Beurteilung all dieser Merkmale nicht auf den ästhetisch besonders empfindsamen oder geschulten Betrachter abgestellt werden kann, denn die Auswahl dieses Personenkreises entzöge sich jeder zuverlässigen Beurteilung. Es kann andererseits auch nicht die Ansicht solcher Menschen entscheidend sein, die ästhetischen Eindrücken gegenüber überhaupt gleichgültig und unempfindlich sind, denn diesen geht in dieser Hinsicht jede sachliche Urteilsfähigkeit ab. Es muß vielmehr das Empfinden des für ästhetische Eindrücke offenen Betrachters maßgebend sein, also des sogenannten gebildeten Durchschnittsmenschen, der zwischen diesen beiden Per-

---

1 Mauë, BBauBl 57, 472; Urt. d. BayVGH v. 4.4.1973, BRS 27, 183; Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BRS 24, 175; Urt. d. BVerwG v. 26.5.1967, BVerwGE 27, 131
2 Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, BRS 20, 189 f.
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 176 = BB 55, 816; Watzke, S. 98; Zoller, S. 63; Schweiger, DVBl 68, 483; Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 232
4 Watzke, S. 107

sonenkreisen steht [1]. Das BVerwG geht dabei davon aus, daß ein Gesetz selbst nur vor Verunstaltungen schützen will. Geht dagegen ein Gesetz von positiven Gestaltungsanforderungen aus, könnte zu fragen sein, ob der gebildete Durchschnittsmensch diese Werbeanlage als Störung der architektonischen Harmonie empfindet [2]. Nach der herrschenden Rechtsprechung ist allerdings das Verbot von Werbeanlagen nur dann gerechtfertigt, wenn das Vorhaben nach dem Maßstab des für ästhetische Eindrücke offenen, verantwortungs- und formbewußten, kritikfähigen, gebildeten - nicht nur durchschnittlich gebildeten - Betrachters die Harmonie nicht nur stört, sondern verletzt [3]. Das ästhetische Empfinden dieses Durchschnittsbürgers liegt zwischen dem eines kollektiv denkenden Menschen und dem eines extremen Individualisten, dessen Empfinden verletzt wird, wenn irgendwelche Ordnungsprinzipien erkennbar werden. Der Durchschnittsmensch ist ein Mensch der Mitte, der jedoch nicht mit dem Repräsentanten der Masse verwechselt werden darf. Es soll nicht das Durchschnittliche prämiiert werden. Es kommt daher auf die natürliche Betrachtungsweise des aufmerksamen Durchschnittsbeobachters an [4] und nach Simon [5], abweichend von der herrschenden Auffassung, darauf, ob nach seiner Auffassung das Objekt richtig ist. Das Urteil eines besonders sachkundigen und besonders erfahrenen Betrachters, des Experten, scheidet demnach aus [6]. Ein Sachverständigengutachten oder das Gutachten des Werbebeirats wird jedoch bei Werbeanlagen nicht ganz überflüssig. Vielfach wird dem gebildeten Durchschnittsbetrachter ein ästhetisches Urteil erst möglich sein, wenn er von einem Fachmann auf die entscheidenden Gesichtspunkte hingewiesen wird. Das Gericht kann sich jedoch nicht allein auf

1 So Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 177; Looks, S. 40; Mauê, BBauBl 57, 471
2 Schweiger, DVBl 68, 488
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 36; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 252; Urt. d. OVG Hamburg v. 28.6.1954, DVBl 55, 405
4 Urt. d. BayVGH v. 14.10.1958, BayVBL 59, 58; Maier, BayVBl 60, 10; Mauê, BBauBl 57, 471 f.; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 16 und 42
5 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 36; Bescheid d. OVG Münster v. 11.3.1958, BBauBl 59, 145 = DÖV 58, 824
6 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil, S. 28; Looks, S. 39 m.w.N.

auf die Ansicht des Sachverständigen stützen. Das Urteil des gebildeten Durchschnittsbetrachters darf des weiteren nicht beiläufig sein und der Willkür des einzelnen unterliegen. Es ist ein Urteil des gebildeten Laien, das in dem jeweils erforderlichen Umfang die Fachmeinung des Experten bei der Entscheidungsfindung einbezogen hat [1]. Die Verunstaltungsgesetze können nur die Grenze bestimmen, bei deren Überschreitung ein Verbot von Werbeanlagen zulässig wird. Dazu aber dient der Maßstab des Durschnittsmenschen [2]. Mit dieser Auffassung ist das BVerwG zur Rechtsprechung des Sächsischen OVG und des PrOVG bezüglich der groben Verunstaltung zurückgekehrt, wonach ein positiv häßlicher, jedes offene Auge verletzender Zustand für einen hoheitlichen Eingriff Voraussetzung ist [3], und entschied sich damit gegen die Auffassung, die als Maßstab den des künstlerisch und ästhetisch geschulten Betrachters anlegen wollte [4].

Auch im Naturschutzrecht kommt es auf den Standpunkt des gebildeten, für den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Betrachters an. Sowohl der besonders empfindsame als auch der den Naturschutzgedanken ablehnende Betrachter muß unberücksichtigt bleiben [5]. Dementsprechend ist hier auch der besondere Sachverstand letztlich unbehelflich. Die Meinung dieser Personen ist allerdings ein Indiz dafür, ob eine Werbeanlage das Landschaftsbild verunstaltet oder nicht [6].

Auch das Denkmalschutzrecht ist von dieser extensiven Rechtsprechung des BVerwG betroffen, die eine Folge der Unsicherheit der Bewertung der Produktion der eigenen Zeit und des fehlenden Überblick über das Schaffen der Gegenwart verkör-

---

1 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 36; Plate, S. 124 f.
2 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 42
3 Urteil d. Sächsischen OVG v. 17.5.1911, Band 17, 109 ff.; Urt. d. Sächsischen OVG v. 22.12.1910, Band 16, 249 ff.; Urt. d. PrOVG v. 10.5.1904, PrOVGE 45, 393 (402); Kiehne, S. 32 f.; Looks, S. 37 ff.
4 Zoller, S. 60
5 Urt. d. BVerwG v. 12.7.1956, BVerwGE 4, 57 (59)
6 Engelhardt-Brenner, BayNatSchG, Art. 6 Rdnr 4

pert [1]. Diese Rechtsprechung hat die Verunstaltungsvorschriften durch die Zurückführung auf die reine Verunstaltungsabwehr nicht nur frühzeitig eingeschränkt, sondern praktisch unmöglich gemacht. Die Ungewißheit, welches Empfinden die Verwaltungsgerichte im Einzelfall jeweils als das durchschnittliche anerkennen werden, hat dazu geführt, daß selbst eklatante Fälle von Verunstaltungen nicht mehr aufgegriffen werden [2]. Das Urteil des gebildeten Durchschnittsmenschen reicht nicht aus, um eine befriedigende Gestaltung unseres Lebensraumes und unserer Denkmäler herbeizuführen [3].

Umgekehrt kann man feststellen, daß alles, was das Empfinden des aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachters nicht verletzt, erlaubt und erwünscht ist, insbesondere die künstlerisch und architektonisch hochwertige Gestaltung [4]. Die Rechtsprechung des BVerwG bezieht ihre tragenden Gedanken aus der Auslegung des GG und beansprucht daher Geltung für jede künftige Gesetzgebung [5].
Es war jedoch nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 [6] kaum zu erwarten, daß sich Gerichte, die früher den strengeren Maßstab des künstlerisch Geschulten angelegt haben, nun sofort auf den des Durchschnittsbetrachters umstellen würden [7]. Es hat sich gezeigt, daß das, was früher bei der Auslegung jenes strengeren Maßstabes für baurechtswidrig erklärt wurde, nunmehr ebenfalls keine Gnade findet, weil es eben auch dem Durchschnittsbetrachter mißfällt [8]. Seit

---

1 So Eberl-Schiedermair-Petzet, S. 30
2 Gebeßler-Eberl, S. 222
3 Moezer, BayBgm 53, 34
4 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 16
5 Schneider, BB 60, 194
6 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
7 Bull, BB 56, 325 f.
8 Bull, BB 56, 326; vgl. Urt. d. BayVGH v. 24.2.1953, BBauBl 53, 560

diesem Urteil ist die Diskussion um den Verunstaltungsschutz im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz mehr oder weniger eingeschlafen [1]. Soweit ersichtlich, unternahm nur das OVG Münster 1958 [2] den Versuch, aus dieser Linie auszubrechen, indem es einem moralischen Prinzip über den Begriff der ästhetischen Verunstaltung hinaus rechtliche Verbindlichkeit verschaffen wollte. Solche Auslegungen haben aber stets eingriffsgleiche Bedeutung, da sie das Maß der legitimen Grundrechtsprägung überschreiten [3]. Der gebildete Durchschnittsmensch darf nicht nach quantitativen Gesichtspunkten ausgesucht werden, also danach, welche ästhetische Auffassung von der Mehrheit der Bevölkerung vertreten wird, da sich so ein ähnlich einseitiger und unsicherer Maßstab ergeben wird, als wenn die Auffassung der Mehrheit der geschulten Betrachter als Maßstab gewählt wird. Die Meinung, daß die Masse der Bürger eine gesündere und einheitlichere Auffassung habe als die Fachleute, ist unrichtig. Nach wie vor reagiert die Masse auf das Maßlose, und zwar in dem vom Urheber gewünschten Sinne [4]. Die Rechtsanwendung verlangt aber allgemeingültige Maßstäbe, die Willkür und einander widersprechende Entscheidungen ausschließen sollen [5]. Daher kann das Urteil der Fachleute ebensowenig relevant sein. Dieses ist in rechtsstaatlich ausreichender Weise nicht objektivierbar, abgesehen davon, daß es als einheitliche Erkenntnisquelle wegen der jeweils abweichenden Expertenmeinungen gar nicht besteht [6]. Die Durchschnittsmenschen bilden eine Gruppe zwischen den Extremen des Individualismus und des Kollektivismus, des Traditionalismus und des Avantgardismus sowie der Pedanterie und der Genialität [7]. Das deutsche Recht be-

---

1 Looks, S. 5
2 Bescheid d.OVG Münster v. 11.3.1958, BB 59, 179
3 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 134; Revisionsurteil d. BVerwG v. 27.1.1959, NJW 59, 1194 f., das den Bescheid d. OVG Münster v. 11.3.1958, BB 59, 179, aufhebt.
4 Suhr, MA 53, 104
5 Mauê, BBauBl 57, 471; Plate, S. 124
6 Friedrich, WRP 72, 505; Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507
7 Schweiger, DVBl 68, 438; Mauê, BBauBl 57, 470; a.A. Jellinek, Gesetz, S. 62, der die Verunstaltungsbegriffe auf den gemeinen Geschmack bezogen wissen will; Michel, S. 76

rücksichtigt immer dann, wenn es um das gesellschaftliche Zusammenleben geht, das Urteil der Allgemeinheit. Darunter ist nicht die gesamte Bevölkerung zu verstehen [1]. So wird der Begriff der guten Sitten im bürgerlichen Recht am Rechtsgefühl aller billig und gerecht Denkenden gemessen [2]. Ebenso soll es im Verunstaltungsrecht sein, wo die Allgemeinheit nicht zu bestimmten Vorstellungen von Schönheit und gutem Geschmack erzogen, sondern vor Verunstaltungen durch Verbote bewahrt werden soll [3]. Es entspricht geübter Rechtsanwendung als Maßstab der Bewertung bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe, auf den zu schützenden Personenkreis abzustellen [4]. Außerdem ist in den Verunstaltungsvorschriften kein Anhaltspunkt dafür vorhanden, daß die Frage der Verunstaltung nur von Fachleuten entschieden werden kann [5]. Wenn auch die gestalterische Beurteilung eine subjektive Wertung bleibt, so muß doch die Entscheidung rational und unabhängig von nicht überprüfbaren Empfindungen getroffen werden. Dies kann nur der erfahrene und sachkundige Durchschnittsmensch, der seiner Art nach eine besondere Form eines Sachverständigen darstellt [6].

c) Die Rechtsprechung des PrOVG und des OVG Münster

Das PrOVG legte die damals geltenden Verunstaltungsvorschriften von 1902 und 1907 nicht einheitlich aus, sondern verlangt für eine grobe Verunstaltung das Empfinden des Durchschnittsbetrachters und für eine Beeinträchtigung oder Störung das feiner ausgebildete ästhetische Empfinden eines Sachverständigen. Auch bei der BgVO wollte es diese Maßstäbe mit gleicher Strenge anlegen, da die Verbote der BgVO

1 Eberl-Schiedermair-Petzet, S. 31
2 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 42
3 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 43
4 Plate, S. 124; Schneider, BB 60, 196
5 Watzke, S. 108
6 Proksch, S. 137

sowohl grobe Verstöße als auch weniger grob wirkende Beeinträchtigungen ihrer Ziele enthalten [1]. Es legte bei der groben Verunstaltung deswegen den Durchschnittsbetrachter zugrunde, weil es dafür verschiedene Auffassungen gibt und man daher nicht den geschärften Blick des in ästhetischen Fragen geübten kleineren Teils des Publikums zugrunde legen kann [2].

Die Rechtsprechung des PrOVG würde jedoch noch größere Schwierigkeiten bereiten als die des BVerwG, da völlig offen bleibt, wo die Grenze zwischen der groben Verunstaltung und der Beeinträchtigung zu ziehen ist [3]. Aber auch das BVerwG muß sich fragen lassen, wieso ein Zustand, der das ästhetische Empfinden verletzt, inhaltlich bestimmbar, ein Zustand, der es nur beeinträchtigt, hingegen nicht bestimmbar sein soll. Auch die Begründung, daß die zu den preußischen Verunstaltungsgesetzen von 1902 und 1907 entwickelten Maßstäbe auch auf die BgVO anzuwenden seien, geht fehl, da das Gesetz von 1907 nur bestimmte Straßen und Gebäude betraf, während die BgVO im Zuge der Rechtsvereinheitlichung allen baulichen Anlagen galt. Eine Ausweitung dieses scharfen Maßstabes läßt sich nicht aus dem Gesetzeswortlaut entnehmen [4]. Maßgeblich für die BgVO ist danach ein ästhetisches Urteil, das durch eine Bewertung des Objekts maßgeblich beeinflußt wird, die von einem von extremen Auffassungen zur Wertordnung freien Personenkreis vertreten wird [5]. Die Nachkriegsrechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte folgte dem nur teilweise. Während die OVG'e Münster und Lüneburg [6] der Rechtsprechung des

---

1 Büge-Zinkahn, S. 13 und S. 101 f.; Neumann, DVBl 51, 402; Moezer, BayBgm 53, 34; Kiehne, S. 32 f.; Watzke, S. 37 f. m.w.N.; Urt. d. PrOVG v. 2.3.1939, PrOVGE 104, 236 ff.; Urt. d. PrOVG v. 4.4.1940, PrOVGE 105, 250 ff.; Urt. d. PrOVG v. 7.4.1927, PrOVGE 82, 438 ff.
2 Urt. d. PrOVG v. 24.3.1898, PrOVGE 33, 407; Looks, S. 37 ff.
3 Greve, S. 25; Weißgerber, S. 32
4 Watzke, S. 37 f.; a.A. Weißgerber, S. 64
5 Looks, S. 43; Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 361
6 Urt. d. OVG Lüneburg v. 25.11.1954, BBauBl 55, 140, speziell auf Anlagen der Außenwerbung Bezug nehmend.

PrOVG folgend, den feineren Maßstab des ästhetisch und künstlerisch geschulten Beobachters anlegten, stellten das OVG Hamburg [1] und der VGH Kassel - wie schon früher das sächsische OVG [2] - auf das Durchschnittsempfinden des gebildeten Menschen ab, während der VGH Bremen [3] das Empfinden des interessierten, verständnisvollen Beschauers zugrunde legte [4].

Das OVG Münster beurteilt zwar nach Verkündung der Urteile des BVerwG vom 28.6.1955 [5] und 27.1.1959 [6] eine Verunstaltung weiterhin mittels des gebildeten Durchschnittsbetrachters, hält aber daran fest, daß die Frage, ob sich eine bauliche Anlage im Sinne von § 1 BgVO einwandfrei in die Umgebung einfügt, nach einer durch eine moralische Bewertung des Objekts maßgeblich beeinflußten Beurteilung zu entscheiden ist [7]. Es hat sich in Ergänzung seiner Entscheidung vom 11.3. 1958 [8] bemüht, den Kreis der gebildeten Durchschnittsmenschen näher zu präzisieren. Danach gehört zu den Durchschnittsbetrachtern derjenige Personenkreis, der bei der moralischen oder sittlichen Bewertung der Gegenstände bei seiner Betrachtung frei von extremen Auffassungen ist [9]. Die vom BVerwG vertretene Auffassung stelle lediglich die Behauptung auf, daß diese Anlage dem Empfinden des gebildeten Durchschnittsmenschen entspreche. Überzeugend begründen läßt sich diese Behauptung ebensowenig, wie sie sich widerlegen läßt. Bei dieser Auslegung sei es für den Bürger auch nicht nur in einem gewissen Umfange vorhersehbar, was die über seinen Antrag entscheidenden Behörden und Gerichte als mutmaßliche Auffassung eines verständigen Durch-

---

1 Urt. d. OVG Hamburg v. 22.11.1951, MDR 52, 253 f.; Naumann, DVBl 51, 402
2 Urt. d. Sächsischen OVG v. 22.12.1910, Band 16, 210 ff.; Urt. d. Sächsischen OVG v. 17.5.1911, Band 17, 109 ff.; Urt. d. Hessischen VGH v. 13.8.1953, VerwRspr 54, 488
3 Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 176 ff.
4 Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 232
5 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
6 Urt. d. BVerW v. 27.1.1959, BVerwG, NJW 59, 1194 f.
7 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 355 = BRS 9, 152
8 Bescheid d. OVG Münster v. 11.3.1958, DÖV 58, 824; Looks, S. 41
9 Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1958, BRS 8, 151

schnittsbetrachters ansehen werden [1]. Dies entspreche nicht den rechtsstaatlichen Grundsätzen über die Bestimmtheit einer Norm [2]. Dagegen ließe sich der Kreis der gebildeten Durchschnittsbetrachter dadurch bestimmen, daß jedes ästhetische Urteil durch eine moralische Bewertung des Objekts maßgeblich beeinflußt wird. Diese Bezeichnung sei insofern zutreffend, wenn man unter einer moralischen Beurteilung, die keine ethisch-sittliche Beurteilung sein soll, eine Entscheidung darüber versteht, ob das Objekt durch seine Gestaltung der Rangordnung der Werte, in der es steht, entspricht, also richtig ist. Jedoch sei zwischen dem moralischen und dem ästhetischen Urteil streng zu unterscheiden. Der Mensch sei nicht in der Lage, ein rein ästhetisches Urteil abzugeben, sondern dieses sei immer maßgeblich beeinflußt von seinem Urteil darüber, ob das Objekt der von ihm anerkannten Wertordnung entspricht, also ihm richtig erscheint oder, wie Mauê es ausdrückt, in seine Weltanschauung paßt [3]. Diese Wertordnung besage, daß das Wirtschaften nicht das Leben beherrschen darf, sondern ihm zu dienen habe. Der Mensch lebe nicht, um zu arbeiten, sondern er arbeite, um zu leben. Das entspreche allein der Würde des Menschen. Aus diesem Grunde fühle sich der Durchschnittsbetrachter durch eine Werbeanlage, die einen Herrschaftsanspruch des Wirtschaftens über das Leben zum Ausdruck bringt, in seinem ästhetischen Empfinden verletzt [4]. Eine solche Werbung entspreche keinem legitimen Bedürfnis, sei moralisch nicht richtig und daher auch in ästhetischer Hinsicht als verunstaltend anzusehen [5]. Würde man einen rein ästhetischen Maßstab anlegen, so richtet sich das Urteil nach dem individuellen Geschmack des Beurteilenden, der jeder Bestimmbarkeit und Objektivierung unzugänglich ist [6]. Trotzdem kann

---

1 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 358
2 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 358; Looks, S. 41
3 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 359; Häberlin, Allgemeine Ästhetik, Kobersche Verlagsbuchhandlung, Basel 1929; Scheerbarth, S. 192 ff.; Römer, Bauamt und Gemeindebau 66, 6; Mauê, BBauBl 57, 471; Schneider, WRP 59, 2
4 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, OVGE 14, 361
5 Bescheid d. OVG Münster v. 11.3.1958, DÖV 58, 824; Schneider, WRP 59, 1
5 Scheerbarth, S. 192

bei allen Entscheidungen, in denen es um die ästhetische Wertausfüllung normativer Begriffe geht, im Grunde nur das subjektiv Richtige die richtige Entscheidung sein, nämlich die Entscheidung, ob die Werbeanlage am richtigen, rechten Ort oder am unrichtigen, unrechten Ort angebracht ist, ob also eine Werbeanlage an der Stelle, wo sie steht, sachgerecht ist [1].

Gegen die Auffassung des OVG Münster und Häberlins lassen sich zahlreiche Gegenstimmen weit größerer Autorität zusammentragen, nach denen ein ästhetisches Urteil frei von moralischen und ethischen Gründen sein muß [2]. Ästhetik oder Geschmack sind positive Empfindungen von Menschen gegenüber beweglichen und unbeweglichen Gegenständen in Kunst und Natur. Moral ist dagegen ein positives Empfinden von Menschen gegenüber Menschen und anderen Lebewesen und hat in dieser Beziehung mit Ästhetik überhaupt nichts zu tun. Im übrigen will Häberlin nichts über ein ästhetisches Urteil aussagen, sondern schreibt über das ästhetische Leben und die ästhetische Haltung. Er räumt selbst ein, daß das Geschmacksurteil relativ ist, da über Geschmacksfragen nicht gestritten werden kann, wobei er unter Geschmack die Fähigkeit zu ästhetischem Erleben versteht [3]. Das ästhetische Verhalten kann man nicht unter moralischen Kategorien beurteilen oder ihm moralischen Sinn zu- oder absprechen. Der vom OVG Münster eingeführte Begriff der moralischen Richtigkeit ist zumindest genauso unbestimmbar wie der Rechtsbegriff der Verunstaltung, insbesondere deswegen, weil er selbst im Kreise der den Durchschnitt überragenden philosophischen Betrachter so kontrovers behandelt wird, daß er kaum praktische Anwendung finden kann [4]. Eine solche Auslegung der Verunstaltungsbegriffe bedeutet, daß das OVG Münster trotz Zuhilfenahme des gebildeten Durchschnittsmenschen positive Baugestaltungserfordernisse einführen

---

1 Simon, BayBgm 64, 103; Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369
2 Schneider, WRP 59, 2, insbesondere in Fußnote 8 m.w.N.
3 Watzke, S. 101; Häberlin, a.a.O., S. 135 und 142
4 Schneider, WRP 59, 3

wollte [1]. Das BVerwG [2] hat die Auffassung des OVG Münster nicht gebilligt, weil das rechtsstaatliche Erfordernis der bestimmten Inhaltsfeststellung nicht erfüllt sei, wenn für den Inhalt der Norm auf die moralische Einstellung des Durchschnittsbetrachters zu den Werbeanlagen abgestellt werde [3]. Darüber, wie der Durchschnittsbetrachter eine im Gefüge unserer Wertordnung verhältnismäßig untergeordnete Erscheinung wie die Reklame bewertet, lassen sich zuverlässige Angaben nicht machen, die rechtliche Geltung beanspruchen könnten. Mit einem solchen moralischen Inhalt kann diese Norm daher nicht als gültig angesehen werden [4]. In seinem Urteil vom 19.12.1963 [5] führte das BVerwG näher aus, daß mit diesem Inhalt die vollziehende Gewalt nicht mehr an das Gesetz gebunden wäre, weil dann die vom Gesetzgeber geregelte Zulassung von Anlagen der Außenwerbung im wesentlichen vom individuellen Geschmack der mit der Sache befaßten Personen und nicht mehr vom gesetzlichen Tatbestand abhängen würde. Zwar kann nach Ansicht des OVG Münster der Kreis der Durchschnittsbetrachter wegen des Fehlens allgemein anerkannter ästhetischer Normen nicht dahin bestimmt werden, daß er aus denjenigen bestehe, welche diese Normen anerkennen. Schließlich hat es aber doch auf diese, von ihm selbst mit Recht abgelehnte Weise den Maßstab für die ästhetische Wertung von Werbeanlagen gewonnen [6].

d) Der Beurteilungsmaßstab des Gesetzgebers nach dem Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 [7]

Die MBO von 1959 wollte die Gestaltung nach dem Empfinden des auf diesem Gebiete sachkundigen und erfahrenen Betrachters beurteilen. Berlin und Bremen haben diese Regelung

---

1 Watzke, S. 101
2 Urt. d. BVerwG v. 27.1.1959, NJW 59, 1194 f.; Urt. d. BVerwG v. 19.12.1963, BVerwGE 17, 322
3 Scheerbarth, S. 193
4 Urt. d. BVerwG v. 27.1.1959, NJW 59, 1194 f.
5 Urt. d. BVerwG v. 19.12.1963, BVerwGE 17, 322 = BRS 15, 167
6 Urt. d. BVerwG v. 19.12.1963, BRS 15, 166
7 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.

übernommen, die übrigen Länder haben außer Hamburg, wo ein erfahrener und verständiger Betrachter als Maßstab gelten soll, nicht bestimmt, welcher Maßstab angelegt werden soll [1]. Das soll allerdings nicht bedeuten, daß die Behörde stets einen Sachverständigen zu Rate ziehen muß, sondern nur, daß strengere Beurteilungsmaßstäbe anzulegen sind [2]. Die MBO von 1959 hat den Beurteilungsmaßstab des BVerwG [3] deswegen nicht übernommen, weil nur ein sachkundiger Betrachter, der aufgrund seiner Ausbildung und Erfahrung die Zusammenhänge zwischen Technik und Ästhetik kennt, in der Lage ist, einen Ausgleich zwischen einer gewissen Kulturlosigkeit im heutigen Leben und egoistischen Interessen einzelner oder bestimmter Gruppen sowie zwischen den Auffassungen der Verfechter überlieferter Baustile und der rücksichtslos Vorwärtsdrängenden zu finden [4]. Aufgrund des Urteils des BVerwG sind aber die anderslautenden Vorschriften in Berlin, Hamburg und Bremen ungültig [5]. In Hamburg und Bremen soll aber auch nichts anderes gelten, als das BVerwG fordert. Das Merkmal der Erfahrenheit des Betrachters soll lediglich klarstellen, daß das Urteil sich nicht nach zufälligen Tagesgesichtspunkten bestimmen, sondern auf verständiger, länger geübter Betrachtung beruhen soll. Der Standpunkt eines Laien bleibt weiterhin maßgeblich, der Baubehörde wird kein gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Beurteilungsmaßstab eingeräumt [6]. Die Abweichung der Bremer LBO ist auch deshalb rechtlich unbedenklich, weil sie lediglich die Berücksichtigung des Empfindens eines auf diesem Gebiete sachkundigen und erfahrenen Betrachters verlangt. Aus der Verwendung des Wortes Berücksichtigung folgt, daß es nicht

---

1 Plate, S. 119 f.; Schrödter, S. 136; Friedrich, WRP 72, 505; § 14 Abs. 4 BauOBln; § 14 Abs. 3 BremLBO; § 72 Abs. 4 HBauO; § 14 Abs. 3 MBO 1959
2 Watzke, S. 43
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
4 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 58 f.; MBO 1959, Teil B, S. 22
5 Schrödter, S. 136; Friedrich, WRP 72, 503
6 Urt. d. OVG Hamburg v. 4.3.1971, BB-Beilage 11/1973 zu Heft 24/1973, S. 7; Plate, S. 121

allein auf die Auffassung des sachkundigen Betrachters ankommen soll, daß diese bei der Beurteilung vielmehr nur in Rechnung zu stellen und zu beachten ist [1]. Auch für die BauOBln ist der Einwand der Verfassungswidrigkeit erhoben worden [2]. Die Auffassung der Fachleute sei nicht ausreichend ermittelbar, da die Auswahl des hierzu gehörenden Personenkreises sich jeder zuverlässigen Beurteilung entziehe und damit eine Geschmacksdiktatur erzwungen werde [3]. Die Einschaltung eines sachkundigen Betrachters ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben, sein Urteil wird auch nicht für verbindlich erklärt. Es wird damit lediglich angestrebt, in Gestaltungsfragen mit Rücksicht auf die nicht jedem offenkundigen Zusammenhänge zwischen Technik und Ästhetik eine dem Sachverstand besser gerecht werdende Beurteilungsebene zu gewinnen [4].

e) Kritik an dem Begriff des gebildeten Durchschnittsmenschen

Die Rechtsprechung des BVerwG aus dem Jahre 1955 war eine Reaktion auf eine vermeintliche Geschmacksdiktatur von Baubehörden. Gestalterische Erfordernisse wurden durch die Resignation der Behörden vernachlässigt. Da sich die früheren Auffassungen gewandelt haben und sich ein verstärktes bauliches Umweltbewußtsein entwickelte, ist diese Rechtsprechung überholt und bedarf der Fortentwicklung. Der Verunstaltungsbegriff ist revisionsbedürftig und der heutigen Zeit anzupassen, wobei über die reine Verunstaltungsabwehr hinaus eine verstärkte und erhöhte Anforderung an die gestalterische Qualität zu fordern ist [5]. Bereits 1961 hat das BVerwG [6] selbst im Rahmen einer Verfassungsmäßigkeitsprüfung bezüglich des Hamburger Brückengesetzes ausgeführt,

---

1 Urt. d. VGH Bremen v. 18.12.1973, BRS 27, 178
2 Schneider, DB 62, 1463
3 Friedrich, WRP 72, 505; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 22
4 Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BB-Beilage 11/1973 zu Heft 24/1973, S. 7 f.
5 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 36; Hofmann, BayVBl 76, 70
6 Urt. d. BVerwG v. 29.8.1961, BB 62, 201

daß das baupflegerische Ziel, ästhetisch unerwünschte Erscheinungen aus dem Stadt- und Landschaftsbild fernzuhalten, ein legitimes Anliegen des öffentlichen Interesses sei. Das gelte auch, soweit eine Vorschrift des Baugestaltungsrechts Unschönheiten oder Störungen der architektonischen Harmonie bekämpft, also über das hinausgeht, was die BgVO in den Grenzen ihrer inhaltlichen Fortgeltung deckt. Damit öffnete das BVerwG die Tür zur positiven Pflege der Baukultur [1]. Im übrigen ist auch der vom BVerwG geprägte Verunstaltungsbegriff derart unbestimmt und so schwer durch objektive Tatbestandsmerkmale zu verdeutlichen, daß eine einheitliche Anwendung dem Grunde nach nicht gewährleistet sein kann [2].

Das BVerwG verkennt in seinem Urteil vom 28.6.1955 [3], daß nur durch eine Beschränkung auf die reine Verunstaltungsabwehr den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes entsprochen wird [4]. Denn bei der Bestimmbarkeit einer Norm kommt es nur auf die Gleichartigkeit der angesprochenen Personen an. So läßt sich hinsichtlich einer Verunstaltung sowohl unter Experten als auch unter gebildeten Durchschnittsmenschen ein einhelliges Urteil finden [5]. Außerdem ist schwer vorstellbar, daß sich der Gesetzgeber trotz des Wortlautes in den LBO'en mit der Verhinderung von Verunstaltungen begnügen wollte, wenn er gewußt hätte, daß positive Gestaltungsanforderungen ebenso zulässig wären [6].

Mit dem Hinweis, es sei aus rechtsstaatlichen Gründen auf den gebildeten Durchschnittsmenschen abzustellen, ist nichts gewonnen. Unklar bleibt weiterhin, wer zu diesem Kreis zählt und welche Kriterien dafür entscheidend sind [7].

---

1 Proksch, S. 131 und 135
2 Urt. d. OVG Münster v. 12.12.1961, DBVl 62, 417
3 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
4 Looks, S. 45
5 Watzke, S. 107
6 Schweiger, DVBl 68, 488
7 Looks, S. 45

Denn das Empfinden eines Durchschnittsbetrachters ist in Wirklichkeit nur eine Fiktion, die besagt, daß die herrschende ästhetische Durchschnittsauffassung bei der Beurteilung zugrunde zu legen ist. Es bleibt aber immer noch offen, welches die herrschende Auffassung im Einzelfall ist und ab wann eine Verletzung des Empfindens vorliegt [1]. So weist Zippelius darauf hin, daß der theoretische und der ökonomische, der ästhetische und der soziale Mensch gegenüber verschiedenen Werten gewisse Vorzugstendenzen besitzt. Innerhalb der einzelnen Werte hat wiederum jeder seine individuelle Auffassung [2].

Diese höchstrichterliche Imaginärfigur spaziert durch alle Urteile der letzten Jahrzehnte, und zahllose Juristen versuchen, sich in dieses Geistermännchen hineinzuversetzen und mit seiner Hilfe Werbeanlagen ästhetisch zu kategorisieren [3]. Meist gehen die Urteilsbegründungen von der allgemeinen Darlegung der ständigen Rechtsprechung des BVerwG unmittelbar auf die konkrete Beurteilung des Falles über, ohne daß die Grundsätze noch auf den konkreten Fall hin verfeinert würden [4]. Jeder stellt sich im Grunde unter dem gebildeten Durchschnittsmenschen das vor, was er für richtig hält [5]. Schweiger fordert daher ohne Berücksichtigung des Durchschnittsmenschen eine rational begründete, aus eigenem Gefühl gewonnene Entscheidung. Durch den Durchschnittsmenschen wird nur bewirkt, daß die Behörde nicht nach ihrer eigenen, von irrationalen und emotionalen Elementen durchsetzten, Wertung entscheide, sondern die grundlose und auch nicht zu begründende, nicht feststellbare Einstellung eines nicht existenten, imaginären Wesens ihrer Entscheidung zugrunde legt [6]. Es fällt aber einem Menschen schon schwer genug, sich in fremde Gedankengänge hineinzu-

---

1 Kiehne, S. 202
2 Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, S. 196; Looks, S. 48
3 Neuffer, Der Landkreis 70, 354
4 Maier, BayVBl 80, 6; vgl. Urt. d. BayVGH v. 27.10.1966, BayVBl 67, 280; Urt. d. BayVGH v. 5.5.1969, BayVBl 69, 318
5 Plate, S. 112; Kretschmer, DVBl 70, 56
6 Schweiger, DVBl 68, 488; Plate, S. 122

versetzen. Gänzlich überfordert ist der Mensch aber, wenn man von ihm verlangt, sich von seinem eigenen Empfinden frei zu machen und sich von fremden Empfindungen leiten zu lassen, denn niemand kann ganz aus seiner Haut heraus [1]. Das BVerwG verlangt, daß diese Eigenbewertung ausgeschlossen wird. Das ist jedoch nicht möglich. Der gebildete Durchschnittsmensch bietet daher keinerlei Gewähr dafür, daß der Grad abwägender Objektivität größer und deshalb die Gefahr der Geschmacksdiktatur kleiner wird [2]. Es ist immer der bequemere Weg und vor allem kaum nachprüfbar, wenn man einfach behauptet, die eigene Meinung sei das Empfinden des gebildeten Durchschnittsmenschen. Wie gebildet aber dieses Wesen sein muß oder darf, ist eine Frage, die selbst durch die vielen Urteile, die sich auf jene Grundsätze stützen, nicht näher erläutert worden ist [3]. Zwar ist ein Mensch, der in der Mitte zwischen den Extremen steht, vorstellbar, aber eben nur vorstellbar. Er ist eine idelle, keine reale Person, die man um ihre Meinung fragen kann. In Wahrheit entzieht sich also auch der Kreis der Durchschnittsmenschen jeder zuverlässigen Beurteilung. Durch ihn kann ein nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausreichend bestimmbarer Maßstab nicht gewonnen werden [4]. Auch ein Richter kann einen Durchschnittsmenschen nicht um seine Meinung fragen, weil er real nicht vorhanden ist. Der Richter kann sich nicht, selbst wenn er es versucht, die Meinung des Durchschnittsmenschen zu eigen machen. Er sieht die Dinge mit seinen Augen, und er betrachtet und wertet sie auf seine Weise. Die ästhetische Wertung bleibt so in Wirklichkeit der individuellen Wertung des Richters überlassen, der ihr eine persönliche Färbung gibt, selbst wenn die Figur des Durchschnittsmenschen und seine angebliche Wertung vorgeschoben wird [5]. Die Beurteilung bleibt immer subjektiv [6].

---

1 Schweiger, DVBl 68, 488
2 Proksch, S. 136 f.; Kretzschmer, DVBl 70, 56; Schweiger, DVBl 68, 488
3 Maier, BayVBl 80, 6; Schweiger, DVBl 68, 488
4 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 60; Römer, Bauamt und Gemeindebau 66, 6
5 Römer, Bauamt und Gemeindebau 66, 6; Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369
6 Schweiger, DVBl 68, 487; Plate, S. 123

Jedoch bedarf es der Objektivierung, um eine aus rechtsstaatlicher Sicht erträgliche Rechtssicherheit zu gewährleisten. Es bleibt daher keine andere Möglichkeit, als die persönliche Empfindung und Anschauung des rechtsanwendenden Baubeamten oder Richters zurückzudrängen und zum Maßstab die Empfindungen bestimmter Gruppen von Menschen oder der Allgemeinheit zu machen [1]. Die Masse der Menschen scheidet dabei - wie vorher der Kreis der gebildeten Durchschnittsmenschen - von vorneherein aus, da eine annähernd einheitliche Auffassung bei ihr nicht zu ermitteln ist, abgesehen davon, daß befürchtet werden muß, daß noch mehr Verunstaltungen Platz greifen, da die Masse als solche nicht als gebildet genug angesehen werden kann, um derartigen Verunstaltungen wirksam begegnen zu können.

Wertmaßstab für die Frage, ob eine Verunstaltung vorliegt, kann daher allein der künstlerisch geschulte Mensch sein, der in seinem Empfinden so stark gestört sein muß, daß er den bestehenden Zustand für nicht mehr vertretbar hält [2]. Die herrschende Auffassung bestimmter Fachkreise läßt sich leichter ermitteln, während über die Auffassungen eines fiktiven Durchschnittsmenschen nur Vermutungen angestellt werden können [3]. Die Bestimmung der Fachleute fällt leichter, da darüber schon die Ausbildung Aufschluß gibt [4]. Die Auswahl von für ästhetische Eindrücke offene Betrachter gestaltet sich schwieriger als die Auswahl besonders geschulter Betrachter [5]. Es wäre auch völlig sinnwidrig, vom Experten zu verlangen, er solle so entscheiden als wenn er ein gebildeter Durchschnittsmensch wäre [6]. Bei Streitfällen entscheidet in vielen Lebensbereichen das Urteil eines Sachverständigen. Es würde niemand auf den Gedanken kommen, das Urteil eines Arztes oder aber eines Richters durch das eines Laien zu ersetzen [7]. Auch Fragen der Baugestaltung

---

1 Plate, S. 123 f.
2 Moezer, BayBgm 53, 34
3 Maier, BayVBl 80, 7; Schweiger, DVBl 68, 485
4 Watzke, S. 108
5 Weißgerber, S. 56; a.A. Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (177)
6 Proksch, S. 137; Kretschmer, DVBl 70, 56
7 a.A. ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 42

sind Fachfragen wie etwa Fragen aus der Medizin, wenn man bedenkt, daß sehr oft der Stoff die Form bestimmt und neue Baustoffe auch neue Baugestaltungsformen ermöglichen [1].

Es sollte doch einleuchtend sein, daß Fragen der Bauästhetik besser von denen beurteilt werden können, die über eine besondere Sachkunde verfügen, als von denen, die lediglich der Durchschnittsbildung auf diesem Gebiete teilhaftig sind [2].

5. Ergänzende Gestaltungsvorschriften

a) Ministerielle Sondervorschriften

Neben den nachfolgend zu behandelnden örtlichen Bauvorschriften besteht die in der Praxis allerdings kaum vorkommende Möglichkeit, in Rechtsverordnungen der obersten Baubehörde eines Landes bestimmtere Anforderungen an Werbeanlagen zu stellen, wenn die gesetzlichen Regelungen in den LBO'en nicht ausreichen, um die allgemeinen Forderungen der Generalklausel zu verwirklichen [3]. So werden in der Regel die Staatsministerien des Innern ermächtigt, die allgemeinen Anforderungen an Werbeanlagen zur Abwehr von Gefahren oder unzumutbaren Belästigungen näher zu bestimmen, ferner die zur Durchführung erforderlichen Verwaltungsvorschriften zu erlassen [4]. Derartige Verwaltungsvorschriften sind aber nur eine konkretisierende Auslegung der Verunstaltungsvorschriften der LBO'en und haben keinen normativen Charakter. Für sie besteht regelmäßig ein sachliches Bedürfnis. In ihnen werden für den Verwaltungsvollzug der LBO, aber auch von Gemeinde- oder Kreisverordnungen, Regeln über die materielle und verfahrensrechtliche Behandlung von Werbeanlagen aufgestellt. Diese haben Richtlinienfunktion und gelten für den Regelfall für die einheitliche Auslegung und Anwendung der LBO und der danach erlassenen örtlichen Bau-

---

1 Pietzonka, NJW 57, 1099
2 Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 233
3 Plate, S. 102; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 51 ff.; Scheerbarth, S. 219
4 Schneider, BB 62, 1228

vorschriften. Eine Abweichung in Ausnahmefällen ist dadurch nicht ausgeschlossen, wie auch eine genaue Prüfung des Einzelfalles nicht entbehrlich wird. Sie sind vor allem eine Hilfe für die Werbetreibenden, die danach von vorneherein ihre Planungen einrichten können [1].

b) Örtliche Bauvorschriften

Die Gemeinden können als autonome Gebietskörperschaften nach Art. 28 Abs. 2 GG alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch auf dem Gebiete der Baugestaltung im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln [2]. Zu den Gesetzen gehören die Generalklauseln und die übrigen Gestaltungsvorschriften der LBO'en [3]. Damit wird auch für das Bauaufsichtsrecht die Autonomie der Gemeinde statuiert, wie sie für das Gebiet des Bauplanungsrechts nach § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BBauG besteht, und ergänzt dieses in baugestalterischer Hinsicht. Die Rechtsetzung durch örtliche Bauvorschriften ist eine Selbstverwaltungsangelegenheit [4]. Die ortsrechtlichen Regelungen mit der Konkretisierung des Verunstaltungsbegriffes unter Bezugnahme auf die örtlichen Gegebenheiten haben aus rechtsstaatlichen Gründen den Vorzug gegenüber der Einzelfallregelung mit Hilfe der LBO'en, weil sie die im Einzelfall fragwürdige ästhetische Beurteilung, von der die rechtliche Zulässigkeit einer Werbeanlage abhängt, durch eine konkrete Bestimmung ersetzen [5].

Für die Städte und Gemeinden besteht keine Pflicht, sondern lediglich ein pflichtgemäßes Ermessen zum Erlaß von Orts-

---

1 Simon, BayBgm 64, 126 f.; Mayer, BayBgm 61, 53
2 Simon, BayBgm 64, 100
3 Schneider, BB 62, 1228; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 36; Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, DVBl 73, 40 ff.
4 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 1; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 251; a.A. Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 101, der eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises annimmt, in welchem die Gemeinden als Sicherheitsbehörden tätig werden. Daher rechtfertige sich der Erlaß örtlicher Bauvorschriften durch Verordnung, nicht durch Satzung; ebenso Plate, S. 161, vor allem in Fußnote 2 m.w.N.
5 Beschluß d. BVerwG v. 29.12.1964, BRS 15, 168 ff.; Gaentzsch, Der Städtetag 69, 376

satzungen. Wenn die Gemeinde jedoch die bauliche Gestaltung in eine bestimmte, nach ihrem Ermessen auszuwählende Richtung lenken und besondere Anforderungen stellen will, ist sie auf deren Erlaß angewiesen. Es ist somit eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob die Gemeinde eine Gestaltungssatzung erläßt [1]. In den meisten Fällen wurde im Hinblick auf die bloße Möglichkeit eventuell entstehender Kollisionen mit dem Eigentumsschutz ohne Abwägung von der Schaffung eines besonderen Ortsrechts abgesehen [2], obwohl eine solche Satzung unerläßlich ist, da nach den allgemeinen Verunstaltungsregeln in den LBO'en bislang nur durchschnittliche Anforderungen gestellt werden können [3]. In Bayern wird man wegen Art. 141 BV sogar eine Verpflichtung der Gemeinden zum Erlaß solcher bauästhetischer Ortsvorschriften annehmen müssen, weil dadurch nicht nur Verunstaltungen untersagt, sondern darüber hinaus weitergehende ästhetische Anforderungen gestellt werden können [4]. Das Ergebnis wäre ein mittelbarer Denkmalschutz durch Ortsgestaltungsrecht [5]. Die LBO'en ermächtigen die Gemeinden zur Gestaltung baulicher Anlagen und Werbeanlagen. In der Praxis beschränken sich jedoch viele Gemeinden auf die Regelungen für Werbeanlagen und Warenautomaten, in Unkenntnis davon, daß gerade die Gestaltung von historischen Gebäuden oft noch wichtiger ist [6]. Weiterhin besteht durch die Fixierung städtebaulicher Absichten die Möglichkeit, eine allmähliche Verbesserung eines unzulänglichen Straßen- und Ortsbildes in Richtung auf ein bestimmtes Idealbild herbeizuführen [7]. Hiervon ausgehend, sollte man versuchen, differenzierte Anforderungen an Werbeanlagen zu stellen, die eine Berücksichtigung im Einzelfall ermöglichen. Ein genereller Ausschluß von Werbeanlagen ist zu vermeiden. Es sollte viel eher das 'Wie' als das 'Ob' geregelt werden [8].

---

1 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 412; Urt. d. OVG Münster v. 17.3.1959, BRS 9, 176; Bescheid d. OVG Münster v. 26.3.1957, DÖV 58, 397
2 Kummer, S. 56
3 Hofmann, BayVBl 76, 68
4 Eberl, BayVBl 72, 539
5 Kummer, S. 54
6 Beckmann, WRP 78, 694
7 Schmidt-Tophoff, DÖV 64, 483; Boie, Der Städtebund 70, 164; Büge-Zinkahn, S. 78; Urt. d. PrOVG v. 15.10.1936, PrOVGE 99, 200 ff.; Urt. d. PrOVG v. 11.5.1939, PrOVGE 105, 206 ff.
8 Pietzonka, NJW 57, 1098; Beckmann, WRP 78, 697

aa) Verunstaltungsabwehr und besondere Anforderungen an baugestalterische Absichten

Das Recht der Gemeinden, über die LBO'en hinausgehende Anforderungen an Werbeanlagen zu stellen, ist einer der Hauptauseinandersetzungspunkte der Werbewirtschaft und der Kommunalverwaltung geworden [1]. Teile der Rechtsprechung und der Literatur waren lange Zeit der Auffassung, daß nur solche Anforderungen gestellt werden können, die sich einerseits zwar nicht schon aus der LBO ergeben, andererseits aber auch nur solche, die lediglich das Verunstaltungsverbot konkretisieren, nicht solche, die über die durch die Verunstaltungsabwehr gezogenen Grenzen hinausgehen oder gar der Gefahrenabwehr dienen [2]. Der übliche Abkürzungsbegriff "Verunstaltungssatzung" beschreibt damit unfreiwillig richtig die durch und trotz Satzunggebung verbleibenden Handlungsmöglichkeiten [3]. Ergänzendes Ortsrecht dient grundsätzlich der Verwirklichung der gesetzlich normierten allgemeinen bauordnungsrechtlichen Anforderungen, wie sie sich aus dem Rahmen der baurechtlichen Generalklausel und dem Baugestaltungsrecht ergeben. Dies bedeutet die Beschränkung auf das Verunstaltungsverbot [4]. Damit dürfen die baugestalterischen Absichten nicht so eng gefaßt werden, daß die Anbringung von Werbeanlagen geschmacksdiktatorisch bis ins einzelne reglementiert wird. Die Gemeinden können daher nur einen Grundcharakter festlegen, der seinem Inhalt nach zu diesem Zweck erforderlich ist [5]. Irreführend wäre es bereits, von positiver erlaubter Baupflege zu sprechen, weil besondere Anforderungen gestellt werden können [6].

---

1 Semmler, Natur und Landschaft 70, 243
2 Vgl. Urt. d. OVG Münster v. 15.7.1964, BRS 15, 182 = OVGE 20, 144 ff.; Weustenfeld, Bauamt und Gemeindebau 65, 429; Schneider, DB 66, 972
3 Kummer, S. 56
4 Plate, S. 159 f.; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 110; Urt. d. OVG Münster v. 28.1.1964, BRS 15, 181; Urt. d. OVG Münster v. 25.3.1964, BRS 15, 176; Urt. d. Hessischen VGH v. 27.4.1965, BB 67, 1183
5 Plate, S. 165; Simon, BayBgm 64, 103; Grabis-Kauther-Krebsbach, S. 192; Urt. d. BVerwG v. 26.3.1962, DVBl 62, 755 = BB 62, 692; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 29.1.1969, BRS 22, 193 f.; Urt. d. OVG Berlin v. 12.9.1980, BRS 36, 311, das eine positive Gestaltungspflege bejaht; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 13.9.1966, BRS 17, 163; Urt. d. VG Freiburg v. 11.3.1969, BBauBl 70, 232
6 Plate, S. 170

Bereits das BVerwG hat in seinem Urteil vom 28.6.1955 [1] dargelegt, daß Ortsvorschriften nicht weitergehen können als die Ermächtigungsnorm selbst, da diesen die gleichen verfassungsrechtlichen Schranken aufzuerlegen sind wie der Ermächtigungsnorm. Wenn von besonderen Anforderungen die Rede ist, so ist das nicht mit besonders hohen Anforderungen zu verwechseln. Es sind vielmehr gegenüber den allgemeinen Anforderungen der LBO'en spezielle Anforderungen gemeint [2]. So kann auch der Beurteilungsmaßstab des gebildeten Durchschnittsmenschen nicht durch Ortsvorschrift in den eines Experten umgewandelt werden [3]. Dieser Maßstab wird aber bei einer Ortsvorschrift nicht mehr gebraucht, da ja die Ortsvorschrift aussagt, was, wo, in welcher Größe und Ausführung zulässig ist. Der Beurteilungsmaßstab ist nur relevant, wenn allein die LBO zur Beurteilung herangezogen wird, die nur allgemein generalisierende Ausführungen zum Gestaltungsschutz macht.

Soweit daran gedacht sein sollte, qualifizierte Forderungen einer positiven Baupflege oder einer verfeinerten Gestaltung mittels Ortssatzungen durchzusetzen, ist dies unzulässig [4]. Trotzdem erscheint der Erlaß von Satzungen nicht sinnlos. Es besteht weiterhin die Möglichkeit, das Wie, also die Art der Gestaltung von Werbeanlagen, zu regeln, soweit nicht der Rahmen, die Verhinderung von Verunstaltungen, verlassen wird. Der Gemeinde muß es möglich sein, voraussehbare Verunstaltungen, die sich als Fremdkörper in der Planung erweisen würden, von vorneherein zu verhindern und die Beurteilung der Frage, ob eine Werbeanlage in diesem Rahmen verunstaltend wirkt, von der Einzelentscheidung durch die Baubehörde auf den Zeitpunkt des Satzungserlasses vorzuverlegen [5]. Scheerbarth [6] befürwortet sogar, daß vom Sat-

---

1 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.; Urt. d. OVG Münster v. 3.2.1964, BRS 15, 173; Büge-Zinkahn, S. 34; Zinkahn, DVBl 51, 370
2 Michel, S. 119
3 Weißgerber, S. 77; Urt. d. OVG Münster v. 17.3.1959, BRS 9, 175
4 Dickmann, BBauBl 56, 72; Vogel, BayVBl 78, 588; Scheerbarth, S. 219; Lerche, DB-Beilage Nr. 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 8 f.
5 Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.8.1959, BRS 9, 147
6 Scheerbarth, S. 220

zungserlaß nur sparsam Gebrauch gemacht wird, damit nicht der große Fortschritt der Vereinheitlichung, den die LBO'en verwirklichen, durch das Ortsbaurecht wieder rückgängig gemacht wird. Lerche ist der Auffassung, daß sich eine Auslegung der gesetzlichen Ermächtigungen in den LBO'en zu positiven Anforderungen schon mit Rücksicht auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verbiete, da die Notwendigkeit der rechtsstaatlich einschränkenden Auslegung der Generalklausel außer acht gelassen werde [1]. Wird durch eine Ortsvorschrift die äußere Gestaltung einer weiter ins einzelne gehenden Regelung unterworfen, so dient sie als Anleitung zur richtigen Auslegung und Anwendung der in ihrem Wortlaut weitgefaßten LBO'en [2]. Dafür bedarf es indes keiner Ortssatzung. Die gleiche Effizienz ist einfacher mit einer Verwaltungsvorschrift zu erreichen. Unzulässig ist es jedoch, in baurechtlichen Ortsvorschriften unter der äußeren Form von Baugestaltungsbestimmungen auch solche Regelungen einzubeziehen, die sachliche fremden Zwecken dienen, und über die von der LBO gezogenen Grenzen hinausgehen. In keinem Fall darf die Beschränkung weiter reichen, als es im Interesse des konkreten, der Ortsvorschrift zugrunde liegenden Schutzgutes erforderlich ist [3]. Ebenfalls ist für besondere Anforderungen kein Platz, wenn schon die allgemeinen Anforderungen der LBO zur Regelung von Werbeanlagen nach den örtlich gegebenen Verhältnissen ausreichen [4].

bb) Positive Gestaltungsziele

Die landesgesetzlichen Bestrebungen gingen insbesondere seit der MBO von 1959 dahin, die gemeindlichen Ermächtigungen zu erweitern. Es ist wichtig, daß die Gemeinden in die Lage versetzt werden, von ihrem Ortsrecht her nicht

1 Lerche, DB-Beilage Nr. 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 8 f.; Vogel, BayVBl 78, 588; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 36 f.; Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.3.1969, BB-Beilage zu Heft 21/1970, S. 4
2 Urt. d. PrOVG v. 2.3.1939, PrOVGE 104, 236 ff.; Zinkahn, DVBl 51, 370
3 Zinkahn, DVBl 51, 370; Kiehne, S. 124; Büge-Zinkahn, S. 34
4 Gädtke-Temme, S. 671; Schmidt-Tophoff, DÖV 64, 482; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung, 72, 76; Büge-Zinkahn, S. 49; Simon, BayBgm 64, 102 f.

allein eine Verunstaltung von Werbeanlagen im engeren, rein negativen Sinne zu verhindern, sondern darüber hinaus der beabsichtigten Gestaltung im Sinne einer begrenzten positiven Gestaltungspflege zum Durchbruch zu verhelfen [1]. So geht die heute herrschende Meinung davon aus, daß aufgrund der landesgesetzlichen Ermächtigung in den LBO'en die Gemeinden bestimmte positive Gestaltungsziele verfolgen können, die über die bloße Verunstaltungsabwehr hinausgehen [2]. Um den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, dürfen besondere positive Anforderungen an Werbeanlagen gestellt werden, um diese an die verschiedenen Funktionen der Baugebiete störungsfrei anzupassen und um bloße Unschönheiten und Störungen der architektonischen Harmonie bekämpfen zu können [3]. Das BVerwG hat diese Auffassung bestätigt und ausgeführt, daß die Ermächtigungsnorm keine unmittelbar anwendbare Eingriffsnorm ist, sondern die Gemeinden ermächtigt, Anlagen der Außenwerbung strengeren Vorschriften zu unterwerfen als die Landesbauordnung [4]. Nicht nur örtliche Bauvorschriften der Gemeinden, sondern auch der Kreise und Bebauungspläne der Gemeinden können im Sinne einer positiven Gestaltungspflege besondere Anforderungen an die äußere Gestaltung von Werbeanlagen stellen und diese bestimmten Beschränkungen unterwerfen [5]. Vor allem an die äußere Gestaltung von Werbeanlagen in reinen und allgemeinen Wohngebieten können strengere Anforderungen gestellt werden als in anderen Gebieten. Bestimmte Außenwerbungsanlagen können überhaupt verboten werden [6].

---

1 Proksch, S. 156 m.w.N.; Boie, Der Städtebund 70, 164 ff.

2 Beschluß d. BVerwG v. 7.1.1966, BB 66, 1204 = BRS 17, 169; Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz vom 1. Juni 1978, Amtliche Sammlung der OVG Rheinland-Pfalz und Saarland, Band 15, 106 ff.; Urt. d. OVG Lüneburg v. 12.2.1982, NJW 82, 2012 = BRS 39, 282; Gaentzsch, Öffentliches Baurecht, S. 245; Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 411; Proksch, S. 135, insbesondere in Fußnote 948; Schmidt-Tophoff, Der Landkreis 67, 331; Beckmann, WRP 78, 695

3 Beschluß d. BVerwG v. 7.1.1966, BRS 17, 169; a.A. Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 13.9.1966, BRS 17, 163; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 99; Plate, S. 160; Simon, WiVerw 80, 206; Schmidt-Tophoff, Anmerkung zum Urt. d. OVG Münster v. 30.10.1967, BB 68, 774

4 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 111; Gädtke-Temme, S. 673; Beschluß d. BVerwG v. 29.6.1964; Moench, NVwZ 84, 154 f.; Urt. d. OVG Münster v. 30.6.1981, NJW 82, 845 f., unter Korrektur seiner früheren Rechtsprechung

5 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 1

6 Gädtke-Temme, S. 673

Bei der Gestattung positiver Baugestaltungspflege handelt es sich jedoch nicht um eine generelle Ermächtigung zum Erlaß derartiger Vorschriften, völlig losgelöst vom Verunstaltungsbegriff. Denn insofern wären mangels Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage verfassungsrechtliche Bedenken zu erheben [1]. Ansonsten sind aber Maßnahmen der positiven Baugestaltung mit dem GG vereinbar [2]. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn nur einzelne Teile eines Gemeindegebietes betroffen und allgemeine Forderungen für das gesamte Gemeindegebiet ausgeschlossen sind [3]. Eine Beschränkung der Ermächtigungsnorm auf die Verunstaltungsabwehr würde das Instrument der örtlichen Bauvorschrift völlig entwerten, da nichts Entscheidendes mehr zu regeln übrig bleibt. Was die Gestaltungssatzung bei solchem Verständnis verbieten dürfte, wäre bereits nach den Gestaltungsvorschriften der LBO ausgeschlossen. Damit würde die vom Gesetzgeber verfolgte Zielrichtung ausgehöhlt und umgangen werden [4]. Allerdings können auch die LBO'en positive Gestaltungserfordernisse enthalten, soweit sie allgemeine Gestaltungsvorschriften aufstellen, die bestimmbar genug sind. Die örtlichen Bauvorschriften werden auch dann nicht sinnlos, da sie konkrete örtliche Begebenheiten besonders berücksichtigen können, wozu die LBO'en wegen ihrer überregionalen Wirkung nicht in der Lage sind. Außerdem zeigt die Form, in der die Gemeinden die Baugestaltung regeln dürfen, nämlich durch Satzung, statt ordnungsbehördlicher Verordnung, daß die Gemeinden die Baugestaltung über die eigentliche Gefahrenabwehr hinaus regeln dürfen [5].

cc) Ermächtigungsgrundlage und Bestimmtheitsgrundsatz

Die Ortssatzung muß sich auf eine gültige Ermächtigung stützen und sich in ihrem Rahmen halten [6]. Rechtsetzungsermäch-

1 Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 1.6.1978, Amtliche Sammlung der OVG Rheinland-Pfalz und Saarland, Band 15, S. 110
2 So bereits Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 176; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 11
3 Urt. d. VGH Kassel v. 25.2.1972, BB-Beilage 11/1973 zu Heft 24/1973, S. 5
4 Urt. d. OVG Lüneburg v. 12.2.1982, NJW 82, 2012; Gaentzsch, Der Städtetag 69, 376; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 11
5 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1981, BRS 38, 323
6 Wolff-Bachof I, S. 153

tigungen haben gerade dann eine Berechtigung, wenn der Gesetzgeber durch die Vielfältigkeit des zu regelnden Gegenstandes oder durch örtlich bedingte Unterschiede selbst zu einer ins einzelne gehenden Regelung praktisch außerstande ist [1]. So verlangt Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips nach Ansicht des BVerfG von Ermächtigungsnormen, daß diese so bestimmt sind, daß vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihnen Gebrauch gemacht wird und welchen Inhalt die aufgrund solcher Ermächtigungen erlassenen Verordnungen haben können [2]. Die Ermächtigungsnorm muß folglich begrenzt und hinreichend bestimmt sein, mit anderen Worten: meßbar sein. Eine Eingriffsermächtigung ist dann verfassungswidrig, wenn keine Maßstäbe zu erkennen sind, die eine Konkretisierung der Norm erlauben [3]. Der Gesetzgeber darf sich seines Rechts, die Schranken der Freiheit zu bestimmen, nicht dadurch begeben, daß er mittels vager Generalklauseln die Grenzziehung im einzelnen dem Ermessen der Verwaltung überläßt [4]. Die Bestimmtheit verlangt, daß auch die örtlichen Bestimmungen klar ergeben, was vom Werbungtreibenden verlangt wird und was nicht [5]. Es ist erforderlich, daß auch Ermächtigungen der Exekutive zur Vornahme belastender Verwaltungsakte durch das ermächtigende Gesetz nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt werden, so daß die Eingriffe meßbar und in gewissem Umfange für den Bürger voraussehbar und berechenbar werden und richterlich nachprüfbar sind [6].

Das Bestimmtheitsgebot läßt in gewissem Umfang die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe auch als Tatbestandsvoraussetzung zu, wenn sie so gefaßt sind, daß sie als Vorausset-

---

1 Urt. d. BGH v. 25.10.1967, NJW 68, 294 f.; Gaentzsch, Der Städtetag 69, 377
2 Urt. d. BVerfG v. 23.10.1951, BVerfGE 1, 60 ff.; Michel, S. 106; Looks, S. 30; Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 15
3 Michel, S. 106 m.w.N.
4 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 15; Beschluß d. BVerfG v. 12.10.1958, BVerfGE 8, 274 (325)
5 Kiehne, S. 126
6 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 21.4.1983, BRS 40, 342; Beschluß d. BVerfG v. 12.10.1958, BVerfGE 8, 274 ff.

zungen für die angeordnete Rechtsfolge von den Betroffenen hinreichend erkannt und von den Gerichten angewandt werden können [1]. Die landesrechtliche Ermächtigungsnorm bildet erst zusammen mit dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 GG den Prüfungsmaßstab, an dem sich untergesetzliche Normen des örtlichen Satzungsgebers messen lassen müssen [2]. Dieser Umweg ist erforderlich, da die den Gemeinden übertragene Befugnis zum Erlaß örtlicher Bauvorschriften die Verleihung von autonomer Satzungsgewalt an die Selbstverwaltungsträger bedeutet und diese nicht dem Bestimmtsheitsgrundsatz nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegen [3]. Die Anforderungen dieser Vorschrift an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Ermächtigung gelten nach ständiger Rechtsprechung für die Erteilung einer Verordnungsermächtigung an die Exekutive, nicht aber für das Satzungsrecht der Gemeinde in ihrem Autonomiebereich [4]. Es handelt sich insofern nicht um eine Delegation staatlicher Kompetenz an die Gemeinden, sondern betrifft deren eigenen Wirkungskreis.

Es kann jedoch dahinstehen, ob diese landesrechtliche Satzungsermächtigung unmittelbar über das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG, nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG oder nach dem Landesverfassungsrecht zu beurteilen ist. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht sich nur auf Bundesrecht und vermag nicht den Prüfungsmaßstab für die Ermächtigungsnormen der örtlichen Bauvorschriften abzugeben [5]. Dies ist trotzdem unproblematisch, da die Landesverfassungen eine der Vorschrift des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechende Bestimmung enthalten [6]. In staatlichen Angelegenheiten bedürfen deshalb Rechtssetzungsakte - gleich, ob als Verordnung oder als Satzung erlassen - einer den inhaltlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügenden Ermächtigung [7].

---

1 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 21.4.1983, BRS 40, 343
2 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 21.4.1983, BRS 40, 342; Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 315 ff.
3 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1978, BRS 33, 240; Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BB-Beilage 11/1973 zu Heft 24/1973, S. 1 f. = BRS 25, 235; Beschluß d. BVerwG v. 23.1.1967, BRS 18, 168; Plate, S. 161; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 80 Rdnr 34
4 Urt. d. BVerwG v. 28.4.1972, BRS 25, 235 m.w.N.; Beschluß d. BVerfG v. 2.5.1961, BVerfGE 12, 319 (325)
5 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 315
6 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 6; z.B. Art. 70 Satz 2 LV NRW; Art. 3, 55 Nr. 2 BV
7 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 7 und 16

Die Länder werden durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Diesen Erfordernissen genügen die Ermächtigungsvorschriften der LBO'en. Sie entsprechen nach dem Verfassungsrecht den rechtsstaatlichen Anforderungen der Bestimmtheit, Klarheit, Begrenztheit und Vorhersehbarkeit [1]. Der Gesetzgeber hat sich dabei seiner Verantwortung für die grundlegenden und sachentscheidenden Regelungen nicht entzogen. Er hat die für die Ordnung eines Lebensbereichs entscheidenden Vorschriften selbst gesetzt [2], gleichsam das Programm vorgezeichnet. Der Gesetzgeber hat die der Exekutive überlassenen Einzelregelungen nach Tendenz und Ausmaß soweit von sich aus bestimmt, daß ihr möglicher Inhalt voraussehbar ist [3].

Die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Bestimmtheitserfordernis läßt sich dahin zusammenfassen, daß die Begriffe Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht voneinander isoliert betrachtet werden können, sondern daß sie sich gegenseitig ergänzen, durchdringen und erläutern. Zur Klärung ihres Begriffsinhalts ist der Sinnzusammenhang mit anderen Normen und das Ziel der gesetzlichen Regelung insgesamt zu berücksichtigen. Grundsätzlich genügt es, wenn sich Inhalt, Zweck und Ausmaß im Wege der Auslegung aus dem Gesetz ergeben [4]. Der Inhalt der Ermächtigungsnorm ist, daß es den Gemeinden ermöglicht wird, der Gestaltungsfreiheit der werbenden Wirtschaft gewisse Grenzen zu setzen. Der Zweck ist, daß die Werbung nur zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung oder zum Schutz von Bau- und Naturdenkmälern beschränkt werden darf und die lokalen Besonderheiten Berück-

---

1 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 1; Simon, WiVerw 80, 206; Schmidt-Tophoff, DÖV 64, 482; a.A. Beckmann, WRP 78, 694, der die Ermächtigungsvorschriften für zu weitgehend und daher für unbestimmbar hält.
2 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 12
3 Plate, S. 162 m.w.N.; Lerche, DB Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 10
4 Plate, S. 162 f.; Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 16; Urt. d. BVerfG v. 4.2.1975, NJW 75, 727 ff.; Urt. d. BayVGH v. 16.3.1976, BayVBl 76, 439

sichtigung finden können. Auch das Ausmaß ist bestimmt genug, da die Gemeinden gewisse Anforderungen an die Art der Werbung stellen und hierbei bestimmte Arten von Werbeanlagen oder die Werbung an bestimmten baulichen Anlagen ausschließen oder Werbeanlagen auf Teile baulicher Anlagen oder auf eine bestimmte Farbgestaltung beschränken können [1]. Dabei genügt es, wenn sich das Ausmaß aus dem Zweck der Ermächtigung ableiten läßt [2].

Der Sinn der Ermächtigung, die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten zu ermöglichen, gestattet nur dort eine Regelung, wo sie erforderlich ist, um besonderen, in den örtlichen Gegebenheiten wurzelnden Umständen Rechnung zu tragen, und in einer hierauf bezogenen konkreten Zielsetzung der Gemeinde ihre Rechtfertigung zu finden [3]. Das können immer nur einzelne, genau fixierbare Objekte oder abgegrenzte Gebiete sein, die sich aus den Besonderheiten des örtlichen Bereichs ergeben. Dabei kann über den Rahmen des Verunstaltungsgebotes hinweggegangen werden [4]. Entscheidend ist dabei nur, daß der Rechtsunterworfene eindeutig erkennen kann, was von ihm verlangt wird. Dazu ist erforderlich, daß die Ortssatzung genau ihren räumlichen Anwendungsbereich, die Art der dort zulässigen Werbeanlagen und ihre höchstzulässige Zahl und Größe bestimmt [5]. Des weiteren müssen die baugestalterischen Absichten der Gemeinde auf sachgerechten Erwägungen beruhen und eine angemessene Abwägung der Belange des Werbungtreibenden und der Allgemeinheit unter Beachtung der örtlichen Besonderheiten und der Schutzwürdigkeit des erfaßten Gemeindegebietes erkennen lassen. Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, vermögen baugestalterische Regelungen zu den Vorschriften zu gehören, durch welche Inhalt

---

1 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 315 f.; Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 9; vgl. z.B. als Ermächtigungsnorm Art. 91 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayBO

2 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 11

3 Beckmann, WRP 78, 695; Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 11; Friedrich, WRP 72, 506; Plate, S. 168; Kiehne, S. 125

4 a.A. Plate, S. 167 f.

5 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 111

und Schranken des sozialgebundenen Privateigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt werden [1]. Eine Ermächtigung, die keine besonderen und bestimmten Anforderungen stellt, würde in die Unbestimmtheit abgleiten [2].

dd) Grenzen der besonderen Anforderungen

Die Gemeinden können örtliche Bauvorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie von Werbeanlagen zur Durchführung baugestalterischer Absichten, soweit diese erforderlich sind, erlassen, des weiteren zum Schutz von geschichtlich, künstlerisch oder städtebaulich bedeutsamen Bauten, Straßen, Plätzen oder Ortsteilen oder von Bau- und Naturdenkmälern [3]. Dabei können konkrete gestalterische Anforderungen nicht nur an bestimmte Einzelobjekte gestellt werden, da die generalisierenden Ermächtigungsnormen einen weiten Anwendungsbereich gestatten [4]. Die Satzungen können negativ bestimmte Gestaltungen ausschließen oder positiv bestimmte Gestaltungen, wie Dachneigung, Dacheindeckung, vorschreiben. Sie müssen konkrete Gestaltungsmerkmale und Ziele festlegen und dürfen nicht als Generalklauseln mit positiven Gestaltungsanforderungen gefaßt sein [5]. Dies bleibt den generalisierenden Regelungen der LBO'en vorbehalten. Dennoch ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Werbeanlage durch die tatsächlichen Gegebenheiten im Bereich der Werbeanlage zur Wahrung des vorhandenen oder beabsichtigten baulichen Grundcharakters verboten werden kann [6]. Wie schon ausgeführt,

1 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1981, BRS 38, 322; Beschluß d. VGH Baden-Württemberg v. 26.8.1982, BRS 39, 284; Urteil d. OVG Nordrein-Westfalen v. 30.6.1983, BRS 40, 335; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 250, der besonders darauf hinweist, daß den interessierten Kreisen, anders als bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, bei der Ortssatzung ein Mitspracherecht nicht eingeräumt ist.
2 Plate, S. 166; Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 12
3 Beckmann, WRP 78, 694; vgl. auch die Ermächtigungsnormen für örtliche Bauvorschriften, z.B. Art. 91 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayBO
4 Plate, S. 168 f.
5 Gaentzsch, Öffentliches Baurecht, S. 245; Plate, S. 159
6 Urt. d. OVG Lüneburg v. 16.6.1967, BB 68, 479; Schneider, BB 62, 1228

dürfen besondere Anforderungen zum Schutze der Bauten und der Umgebung nur insoweit gestellt werden, als dies erforderlich ist. Unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes müssen sie notwendig sein. Es reicht nicht aus, daß sie nur geboten oder gerechtfertigt sind [1]. Die schützenswerten Gebiete sind räumlich abzugrenzen und unter Einbeziehung von etwaigen Differenzierungen zu beschreiben [2].

Ortsvorschriften können über die Verunstaltungsabwehr hinaus positive Gestaltungserfordernisse enthalten. Die gesetzlichen Ermächtigungen lassen das Anlegen strengerer Maßstäbe im Gegensatz zu den bisherigen allgemeinen gestalterischen Vorschriften der LBO'en zu. Die Grenze für eine positive Gestaltungspflege zieht das mit Verfassungsrang ausgestattete Übermaßverbot, wonach die Betroffenen durch baugestalterische Absichten nicht mit Mehrkosten und Erschwernissen belastet werden dürfen, die in keiner Relation zu der erstrebten Verbesserung des Straßenbildes stehen [3]. Außerdem ist es unzulässig, in bereits bebauten Gebieten die baupflegerischen Vorgaben ohne Berücksichtigung der Eigenart der Umgebung zu verschärfen. Dies wäre ein Eingriff in das Grundeigentum, das durch die Situation, in die es hineingestellt ist, geprägt wird [4]. Generalisierende Werbungsbeschränkungen, die die Zulässigkeit von Werbeanlagen überhaupt oder die Zulässigkeit bestimmter Werbeanlagen von der Art des Baugebietes abhängig machen, sind jedoch dann unbedenklich, wenn sie zum Ziel haben, eine Beeinträchtigung des vorhandenen oder geplanten Charakters eines Baugebietes

---

1 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 9; Pietzonka, NJW 57, 1098; Proksch, S. 156
2 Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung 72, 76; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 9
3 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1981, BRS 38, 329; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 20, Rdnr 118; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 5
4 Urt. d. OVG Lüneburg v. 11.3.1983, BRS 40, 332; Urt. d. BVerwG v. 13.6.1969, BVerwGE 32, 173 (178)

durch funktionswidrige Anlagen zu verhindern. Dies hat mit einer positiven Geschmackszensur der Gemeinden nichts zu tun [1]. Ein allgemeines Verbot von Werbeanlagen ohne Einschränkung und ohne Unterscheidung wäre indes im Hinblick auf die Eigentumsgarantie der Verfassung unzulässig, selbst wenn örtliche Freianschlagstellen davon ausgenommen sind [2]. Auch ein Verbot von Großflächenwerbung ist zu unbestimmt und deshalb unzulässig, selbst wenn die Ortssatzung ab einer bestimmten vorgegebenen Größe diese Art von Werbeanlagen generell als verunstaltend ansieht [3]. Der Ausschluß der Werbung nicht ortsansässiger Firmen durch eine Ortsvorschrift stellt einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 I GG dar [4]. Eine Beschränkung auf bestimmte Anbringungsbereiche an baulichen Anlagen ist ebenso zulässig wie eine Beschränkung auf bestimmte Größen- oder Höhenmaße, ohne eine Verunstaltung abzuwarten. Werbeanlagen in Vorgärten, an Brücken, Felsen, Bäumen und Böschungen, Leuchtreklamen in Wechselschaltung können bereits ihrer Art nach als verunstaltend oder verkehrsgefährdend angesehen werden, und sind ohne Rücksicht auf den Einzelfall oder nach der Lage der örtlichen Verhältnisse zu untersagen [5].

Die Gemeinden müssen sich die Mühe machen, vor allem den räumlichen Geltungsumfang genau festzulegen [6]. Wesentlich ist ferner, daß die Ortssatzung keine Zulässigkeitsregelungen über Art und Ausmaß der baulichen Anlagen enthalten dür-

---

1 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 317; Urt. d. OVG Lüneburg v. 11.3.1983, BRS 40, 333; Simon, WiVerw 80, 207; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 112; Semmler, Natur und Landschaft, 70,243; a.A. Beckmann, WRP 78, 695

2 Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507 ff.; Urt. d. BayVGH v. 18.12.1967, BayVBl 68, 322; Urt. d. VG Kassel v. 28.7.1955, BB 55, 816; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 11; Simon, WiVerw 80, 207; Gädtke-Temme, S. 675

3 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 14; Urt. d. OVG Lüneburg v. 5.12.1962, DVBl 63, 223; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 29.4.1981, BRS 38, 335

4 So Heil in einer Anmerkung zum Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 2.3.1951, DVBl 51, 771; a.A. das Urteil selbst, DVBl 51, 770

5 Weustenfeld, Bauamt und Gemeindebau 65, 429; einschränkend Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 11

6 Beckmann, WRP 78, 695; Urt. d. VG Braunschweig v. 3.3.1970, BB-Beilage zu Heft 21/1970, S. 5

fen, da insoweit ein Bebauungsplan nach den bundesrechtlichen Vorschriften des BBauG und der BauNVO erforderlich ist [1]. Besonders historisch, künstlerisch oder städtebaulich bedeutsame Gebiete rechtfertigen vor allem einen noch vor der Schwelle des Verunstaltungsverbotes liegenden Schutz vor unpassender und damit den einheitlichen Charakter solcher Gebiete beeinträchtigender Werbung [2]. Zielrichtung einer Ortssatzung ist es daher auch im Sinne flankierender Maßnahmen des Denkmalschutzes, die Erhaltung und Verbesserung des Erscheinungsbildes eines historischen Stadtkerns durch die Abwehr von Beeinträchtigungen zu unterstützen [3]. Ein besonderer Gestaltungsschutz besteht nicht, wenn es sich um einen Ort ohne bauhistorischen Charakter handelt. Eine Affinität zu einer künstlerischen, geschichtlichen oder städtebaulichen Bedeutung ist erforderlich [4], wobei Lerche [5] eine so große städtebauliche Bedeutung fordert, daß sie mit der künstlerischen oder geschichtlichen Bedeutung gleichzusetzen ist. Erst dann ergibt sich eine Schutzwürdigkeit. Eine davon abweichende Auffassung vertritt neuestens das OVG Lüneburg [6], das den Erlaß einer Baugestaltungssatzung mit Beschränkungen für Werbeanlagen nicht nur zur Erhaltung historisch bedeutsamer Stadtbilder, sondern auch zum Schutz des kleinstädtischen Gepräges eines Stadtkerns zuläßt. Die städtebaulichen Absichten sollten sich bereits aus den Bauleitplänen ergeben, die dadurch bereits hinreichend konkretisiert werden, daß darin die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen für das ganze Gemeindegebiet dargestellt wird [7]. Bestehen solche

---

1 Gädtke-Temme, S. 672
2 So in neuester Zeit Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 315; Urt. d. BayVGH v. 16.10.1978, BayVBl 79, 695; Urt. d. VG Braunschweig v. 3.3.1970, BB-Beilage zu Heft 21/1970, S. 5; Simon, WiVerw 80, 207; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 13
3 Urt. d. Hessischen VGH v. 23.1.1981, BRS 38, 334
4 Gädtke -Temme, S. 674
5 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 15; ebenso Plate, S. 172; Gaentzsch, Der Landkreis 70, 97, der von einem "Bedeutungsüberschuß" spricht.
6 Urt. d. OVG Lüneburg v. 11.3.1983, BRS 40, 331
7 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 104; im übrigen ergibt sich dies aus § 5 Abs. 1 BBauG.

Absichten nicht, ist kein Anlaß ersichtlich, eine Gestaltungssatzung zu erlassen [1].

Die Abgrenzung der schutzwürdigen Gebiete und die Anforderungen können durch einen Gestaltungsplan verdeutlicht werden, der Bestandteil der Satzung sein muß [2].

II. Die Beschränkung von öffentlichen Anschlägen

Zum Schutz des Orts- und Landschaftsbildes oder eines Natur-, Kunst- oder Kulturdenkmals können die Gemeinden durch Verordnung Anschläge, insbesondere Plakate in der Öffentlichkeit auf bestimmte Plakatsäulen und Tafeln beschränken [3]. So hatten bereits die Litfaßsäulen 1855 das Ziel, die Eindämmung des Wildanschlags zu erreichen [4]. Ein wichtiger Bereich der öffentlichen Anschläge ist jedoch meist von den einschlägigen Landesstraf- und Verordnungsgesetzen ausgenommen, da diese Vorschriften nicht für Werbeanlagen gelten [5]. Sie gelten jedoch für Plakate, die an einer baulichen Anlage angeklebt sind. Dennoch besteht z.B. in Bayern für Art. 28 LStVG ein weiter Spielraum. Art. 28 LStVG ist anwendbar auf alle Plakate ideellen Inhalts, insbesondere auf solche politischen Inhalts, also auf nicht gewerbliche oder berufliche Werbung, auf Wirtschaftswerbung, soweit sie nicht den LBO'en unterliegt, ferner auf nicht ortsfeste Anschläge und auf Werbung, die nicht vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar ist. Art. 28 LStVG unterliegen Einrichtungen und Plakate, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate innerhalb bebauter Ortsteile angebracht werden [6]. Werbemittel, wie Plakate, Anschläge, Bilder,

---

1 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 104
2 Urt. d. OVG Münster v. 15.7.1964, BRS 15, 184; Gädtke-Temme, S. 675
3 So z.B. aufgrund Art. 28 LStVG
4 Hufnagel, Straßenbenutzung für Zwecke der Außenwerbung, in: Bartlsperger-Blümel-Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 161; Moezer, BayBgm 53, 14
5 Scholz, S. 45
6 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 4; vgl. Art. 13 Abs. 1 Satz 3 BayBO 1982; Bengl-Berner-Emmering, LStVG, Art. 28, Rdnr 1 und 4; a.A. Urt. d. LG Augsburg v. 9.12.1957, NJW 58, 796 mit richtiger Anmerkung von Körner, NJW 51, 1191

die an genehmigten Werbeanlagen angebracht sind, unterliegen nicht den Vorschriften der LBO. Wenn die Werbeanlagen, auf denen sie angebracht sind, nach den Vorschriften der LBO genehmigt sind, kommt Art. 28 LStVG nicht zur Anwendung [1]. Von Art. 28 LStVG können aber die Plakatanschläge nicht erfaßt werden, die genehmigungsfrei sind [2]. Dafür gibt Art. 28 LStVG keine Ermächtigungsgrundlage [3], soweit sie werbenden Inhalt haben. Es bleibt daher einmal der Weg, den Gesetzgeber zu drängen, auch genehmigungsfreie Werbeplakate in die Verordnungsermächtigung aufzunehmen. Der andere Weg, um das wilde Plakatieren, das genehmigungsfrei ist, und Werbeplakate, die weniger als zwei Monate angebracht werden sollen, zu verhindern, ist, daß die Gemeinden in einer Gestaltungssatzung durch eine örtliche Bauvorschrift das Anbringen von Anschlägen und Plakaten aller Art außerhalb der hierfür von der Gemeinde bestimmten Plakatsäulen und Anschlagflächen untersagen oder zumindest der Genehmigungspflicht unterwerfen. Dabei können bestimmte Ortsteile ausgenommen werden [4]. Des weiteren besteht die Möglichkeit, daß die Ordnungsämter in ihren Genehmigungen den Veranstaltern zur Auflage machen, nicht wild zu plakatieren [5]. Ferner kann der Anbringer der Anschläge - auch mittels Satzung - verpflichtet werden, diese nach einer bestimmten Zeit wieder zu entfernen [6]. Anordnungen dieser Art, wonach die Verfügungsgewalt über das Eigentum beschränkt wird, stellen keine Enteignung dar, sondern sind eine zulässige Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG [7].

III. Verunstaltung und privatrechtliche Einflußnahme

Zu regeln sind in Mietverträgen über gewerbliche Räume die beiderseitigen Einflüsse von Vermieter- als auch von Mieterseite, die Gestaltung und Anbringung sowie die Kostentragung

1 Bengl-Berner-Emmering, LStVG, Art. 28 Rdnr 4; Beschluß d. BayObLG v. 6.8.1965, BayVBl 65, 430
2 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 48
3 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 15
4 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 15
5 Tietz, S. 1452
6 Simon, BayBO, Art 91 Rdnr 15 am Ende
7 Bengl-Berner-Emmering, LStVG, Art. 28 Rdnr 2; a.A. Urt. d. OVG Saarland v. 27.4.1966, BB 66, 1205

für Werbeanlagen und deren Genehmigung [1]. Der Vermieter braucht eine Verunstaltung seines Hauses nicht zu dulden. Grundstückseigentümer, die die Anbringung einer Werbeanlage erlaubt haben, sind bei einer Verunstaltung meist mit einer Beseitigungsanordnung der Behörde einverstanden. Mit diesem Einverständnis entfallen von vorneherein Bedenken bezüglich der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie. Im übrigen ist es Aufgabe der Behörde, die Grundstückseigentümer bei einer Verunstaltung dahin aufzuklären, daß ein Vertrag, der gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, nach § 134 BGB nichtig und unbeachtlich ist [2].

IV. Verunstaltung und Nachbarschutz

1. Abwehransprüche des Nachbarn

Es ist zur Zeit noch einhellige Meinung, daß die Verunstaltungsvorschriften den Nachbarn nicht schützen, sie dienen ausschließlich dem allgemeinen Interesse. Der Nachbar kann für sich kein subjektiv öffentliches Recht in Anspruch nehmen, daß die Bauaufsichtsbehörden die Gestaltungsvorschriften beachten und in der Umgebung seines Grundstückes Verunstaltungen von Werbeanlagen verhindern. Der Nachbar muß ästhetische Belastungen hinnehmen, die Baugestaltungsvorschriften, die Vorschriften über die städtebauliche Zulässigkeit und über Verkehrssicherheit haben keinen nachbarschützenden Charakter. Somit können auch die Nachbarunterschriften entfallen [3]. Auch gegenüber dem Bauherrn hat der Nachbar keinen Anspruch auf Einhaltung der Gestaltungsvorschriften, da diese keine individuellen Rechtsbeziehungen zwischen den Grundstückseigentümern schaffen. Er bleibt darauf beschränkt, der Bauaufsichtsbehörde Anregungen zu geben, da es eine Popularklage auf Vornehme eines Verwaltungsaktes im zur Zeit geltenden Recht nicht gibt [4]. Ferner kann er

---

1 Tietz, S. 1459
2 Glaser, MDR 55, 644; Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270
3 Urt. d. OVG Münster v. 18.2.1965, BRS 16, 123; Urt. d. OVG Bremen v. 24.10.1957, BBauBl 59, 521; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 9
4 Pietzonka, NJW 57, 1099; Weißgerber, S. 98; Büge-Zinkahn, S. 108

alle Rechte geltend machen, die ihm nach den nachbarrechtlichen Bestimmungen des BGB zustehen [1]. Vorgänge oder Zustände auf einem Grundstück, die gegen das ästhetische Empfinden eines Nachbarn verstoßen, können indes auch nicht mit privatrechtlichen Beseitigungs- und Unterlassungsansprüchen nach den §§ 906, 1004 BGB unterbunden werden [2]. Es sind jedoch gegebenenfalls die Grundsätze über den Mitbesitz und das durch das nachbarliche Gemeinschaftsverhältnis nach § 242 BGB begründete Gebot der Rücksichtnahme zu beachten [3].

2. Nachbarschützende Normen

Ein subjektiv-öffentlichrechtlicher Anspruch des Nachbarn läßt sich aus dem baurechtlichen Rücksichtnahmegebot herleiten. Dieses ist allerdings nur verletzt, wenn und soweit die Nutzung von Nachbargrundstücken durch die Erteilung einer Baugenehmigung oder ihre Ausnutzung rücksichtslos, ja unzumutbar beeinträchtigt wird.
Ein mit Abwehransprüchen des Nachbarn bewehrtes Rücksichtnahmegebot ist allerdings nicht in jedem Fall des Abweichens von der zwingenden Festsetzung eines Bebauungsplans und nicht bei jeder Vernachlässigung nachbarlicher Interessen verletzt, sondern allenfalls ausnahmsweise dann, wenn in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist [4]. Dafür ist jedoch kein so schwerer, nachhaltiger und unmittelbarer Eingriff erforderlich, der einer Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG gleichkommen würde. Das Rücksichtnahmegebot liegt noch eine Stufe vor dem enteignungsgleichen Eingriff. Zu dessen Einführung

---

1 Büge-Zinkahn, S. 84
2 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 9; Urt. d. BGH v. 15.11.1974, NJW 75, 170; Tschierschke, ZMR 69, 9, der der Auffassung ist, daß das Eigentum nicht die Befugnis gewährt, andere Eigentümer an der im Rahmen der einschlägigen Gesetze zulässigen Bebauung ihrer Grundstücke zu hindern.
3 Urt. d. OLG Frankfurt a.M. v. 9.1.1970, BB 70, 732
4 Beschluß d. BVerwG v. 20.9.1984 - 4 B 181/84; Urt. d. BVerwG v. 25.2.1977, BVerwGE 52, 122

fühlte sich das BVerwG veranlaßt, da durch die meisten Normen des Bauplanungsrechts trotz individueller Betroffenheit von Nachbarn nach dem angeblichen Willen des Gesetzgebers nur öffentliche Belange berührt sind, deren Wahrnehmung ausschließlich der Genehmigungsbehörde obliegt [1]. Um drittschützende Normen annehmen zu können, ist aber ein individualisierbarer, abzugrenzender Personenkreis erforderlich, damit eine Popularklage ausgeschlossen wird. So stuft das BVerwG die Bestandskraft einer Baugenehmigung so hoch ein, daß sie selbst bei einer Verletzung subjektiver öffentlicher Nachbarrechte nur zurückgenommen werden kann, wenn nach einer Abwägung zwischen dem Interesse des Bauherrn an der Bestandskraft der Baugenehmigung das Interesse des Nachbarn an der Aufhebung der ihn belastenden Baugenehmigung überwiegt [2].

3. Art. 141 BV

Auch der in der Bundesrepublik beispiellose Art. 141 der Bayerischen Verfassung über Natur und Umwelt ist auch in seiner neuen, dem Umweltschutz noch stärker berücksichtigenden Fassung, keine nachbarschützende Norm. Er schützt nach allgemeiner Meinung nur den Naturgenuß als Ganzes und die Umwelt in ihrem Bestand [3].

V. Rechtspolitische Würdigung der geltenden Baugestaltungsvorschriften und Ausblick auf die zukünftige Gesetzgebung

1. Die Uneinheitlichkeit und Zersplitterung der Rechtsmaterie der Außenwerbung

Das Außenwerbungsrecht, das von verschiedenen Gesetzen angesprochen und behandelt wird, bietet ein uneinheitliches und unübersichtliches Bild, da die Außenwerbung einer Regelung

---

1 Vgl. Bartlsperger, DVBl 71, 725
2 Bartlsperger, DVBl 71, 728
3 Entscheidung d. BayVerfGH v. 27.10.1976, BayVBl 77, 208 ff.; Urt. d. BayVGH v. 21.11.1974, BayVBl 75, 419 f.

zum Teil nach Bundes-, Landes- und Ortsrecht zugänglich ist, und zudem durch zahlreiche Ortssatzungen mit verschiedenem, über das Landesbaurecht hinausgehendem Inhalt ergänzt wird [1]. Angesichts dieser Rechtszersplitterung und Rechtsunsicherheit wird der Wunsch artikuliert, die Außenwerbung nicht im Rahmen der Bauordnungen zu regeln, sondern ein eigenes Außenwerbungsgesetz zu schaffen, da die Außenwerbung als Werbemittel eine große wirtschaftliche, überregionale Bedeutung einnimmt [2]. Es wurde durch die MBO von 1959 auf Landesebene bereits erreicht, daß alle LBO'en die Bestimmungen für Außenwerbungsanlagen und Warenautomaten im wesentlichen in einem Kapitel mit den Fragen der Baugestaltung zusammengefaßt haben [3]. Gerade die MBO'en von 1959 und 1981 bewirkten, daß die Unterschiede in den einzelnen Ländern nicht tiefgreifend, ja sogar unwesentlich sind [4]. Ein Vorteil der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch darin zu sehen, daß die landesrechtlichen Unterschiede zu mehr Kontroversen und damit zu mehr Erfahrungen auf dem Gebiet der Außenwerbung geführt haben. Die Forderung nach einem Landesgesetz für die Außenwerbung ist dadurch gerechtfertigt, daß diese sich innerhalb des Bauordnungsrechts zu einem Sachgebiet besonderer Art und Bedeutung entwickelt hat, und ihre Behandlung allein im Baugestaltungsrecht unzureichend ist [5]. Jeder Unternehmer ist für seinen wirtschaftlichen Erfolg auf eine gute Werbewirkung angewiesen. Diese Werbung wird durch die unterschiedlichen Landesvorschriften mit ihren Durchführungsverordnungen und durch die örtlichen Bauvorschriften zusehends risikoreicher und kostspieliger. Davon sind vor allem die großen Industrie-

---

1 Kretzschmar, BB 56, 321
2 Riepenhausen, Die Gemeinde 65, 292; Kretzschmar-v.Eisenhart-Rothe, S. 25; Kiehne, S. 191; Schneider, BB 60, 195; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 9, 11, 20 und 22
3 Insoweit ist Kiehne, S. 195, zu widersprechen, der meint, daß die Entwicklung nach 1945 gezeigt habe, daß der Wille zur Eigenständigkeit der Länder nur selten zu einheitlichen gesetzgeberischen Maßnahmen führte; vgl. ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 22
4 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270; a.A. Kopsch, Außenwerbung, in: Behrens, Handbuch der Werbung, S. 610
5 Schneider, BB 60, 195; Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270

firmen und Warenhäuser betroffen, die ihre Werbetätigkeit über das ganze Bundesgebiet erstrecken. Sie werden mithin in ihrer Werbetätigkeit auf dem für die Bundesrepublik Deutschland wichtigen Wirtschaftssektor beeinträchtigt [1]. Es kann zwar richtig sein, daß örtliche Vorschriften eine der Hauptursachen für die unnötige Rechtszersplitterung, Unübersichtlichkeit und rechtliche Unzuträglichkeit darstellen [2], eine solche Beeinträchtigung ist indes hinzunehmen, da es immer erlaubt bleiben muß, wegen der besonderen Orts- und Landschaftsverhältnisse noch spezielle Anforderungen zu stellen.

Ein landeseinheitliches Recht der Außenwerbung ist als selbständige Gesetzgebungsmaterie sachlich möglich. Rechtspolitisch könnten dabei zugleich die Erfahrungen miteingebracht werden, die man mit der reinen Verunstaltungsabwehr gemacht hat, und die durch positive Gestaltungsanforderungen ersetzt werden muß. Die Auffassung, daß die Außenwerbung im Hinblick auf ihre wirtschaftstheoretische Undefinierbarkeit und wegen des Grundrechts der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG zu unbestimmt sei, um eine eigene Gesetzgebungsmaterie bilden zu können, ist zwar richtig. Dies hat aber mit der Gesetzgebungskompetenz nichts zu tun. Es erscheint jedenfalls nicht zwingend notwendig, die Außenwerbung wie bisher als Annex des Baurechts und des Straßenrechts zu regeln [3].

2. Die rechtsstaatlichen Möglichkeiten zum Erlaß eines bundeseinheitlichen Außenwerbungsgesetzes

Bei der gegebenen verfassungsrechtlichen Situation bietet sich nur der Weg an, daß die Länder gleichlautende Gesetze erlassen, soweit dies im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit möglich ist. Der Bund kann von sich aus keine eigenen Bestimmungen auf diesem Gebiet treffen [4]. Der ZAW erwägt

---

1 Kiehne, S. 192 f.; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 36; Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270
2 Schneider, BB 62, 1228
3 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 57; Roellecke, S. 45 f.
4 Bull, BB 56, 324; Semmler, Natur und Landschaft, 70, 242; a.A. Kiehne, S. 195

deshalb vorzuschlagen, die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern dahin zu ändern, daß allein der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit bekommt. Dabei müßte auch gewährleistet sein, daß bei Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrsraumes oder bei der Veränderung von Bauwerken durch Außenwerbungsanlagen die landesrechtlichen Regelungen nicht zum Zuge kommen, da dadurch die Rechtszersplitterung eher noch größer werden würde [1]. Dafür ist allerdings eine Grundgesetzänderung erforderlich, die sich im Rahmen des Art. 79 GG zu halten hat [2].

3. Das System der Gesetzgebungskompetenzen

Das Recht der Gesetzgebung haben die Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung nach Art. 71 und 73 GG haben die Länder das Gesetzgebungsrecht nur dann, wenn ein Bundesgesetz sie dazu ermächtigt. Die Außenwerbung bundeseinheitlich zu regeln, ist unzweckmäßig. Erstens kommt ihr nicht so große Bedeutung zu wie den in Art. 73 GG genannten Gegenständen und zweitens muß die Möglichkeit für die Länder bestehen, Ermächtigungsgrundlagen für örtliche Bauvorschriften geben zu können. Dazu müßten sie erst durch Bundesgesetz ermächtigt werden [3].

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 und 74 GG haben die Länder das Gesetzgebungsrecht, soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert [4].

---

1 Roellecke, S. 7
2 Roellecke, S. 39; Ziegler, DVBl 84, 378
3 Roellecke, S. 51
4 Schmidt-Tophoff, DVBl 62, 464; Kiehne, S. 196

Eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit ändert nichts Grundsätzliches an den Verwaltungsbefugnissen der Länder, weil die Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 83 GG Ländersache ist [1]. Die Länder führen die Bundesgesetze - wie das BBauG - als eigene Angelegenheit nach Art. 83, 84 GG oder als Auftragsangelegenheit nach Art. 85 GG aus [2]. Nach Art. 72 Abs. 1 GG tritt die Sperrwirkung gegenüber den Ländern nur dann ein, solange und soweit der Bund sein Gesetzgebungsrecht nicht ausübt. Daraus folgt, daß ein Bundesgesetz ein Landesgesetz hinsichtlich desselben Regelungsgegenstandes nur dann ausschließt, wenn das Bundesgesetz die Materie erschöpfend regelt [3]. Anlagen der Außenwerbung sind bundesrechtlich, wenn überhaupt, dann nur im Bauplanungsrecht geregelt. Es kann aber auf keinen Fall die Rede davon sein, daß ein Bundesgesetz die Rechtsmaterie Außenwerbungsanlagen abschließend regelt. Insoweit bleibt Raum für eine landesgesetzliche Regelung.

Der Bund hat des weiteren die Möglichkeit, unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG nach Art. 75 Nr. 3 GG Rahmenvorschriften über den Naturschutz und die Landschaftspflege zu erlassen [4]. Mit dem Bundeswaldgesetz vom 2.5.1975 [5] und dem Bundesnaturschutzgesetz vom 20.12.1976 [6] hat er dies zwischenzeitlich getan. Jedoch enthalten beide Gesetze keine Regelungen über Außenwerbungsanlagen, so daß auch die Länder insoweit eine umfassende Regelungszuständigkeit besitzen. Im übrigen verleiht die Rahmenkompetenz dem Bund keine Verwaltungsbefugnisse, wodurch eine einheitliche Anwendung nicht gewährleistet wäre [7].

---

1 Roellecke, S. 52
2 Roellecke, S. 33
3 Kersting, Verwaltungsrundschau 82, 87
4 Kiehne, S. 196
5 BGBl I, S. 1037
6 BGBl I, S. 3574
7 Roellecke, S. 51

Zum Teil hat man versucht, die Außenwerbungsbestimmungen unter das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Nr. 11 GG zu subsumieren und die Bundeskompetenz zu bejahen. So ist Grewe [1] der Auffassung, daß neues Bundesrecht zur Regelung des Werbewesens mittels Daueranschlägen aufgrund der Kompetenzbestimmung des Art. 74 Nr. 11 GG erlassen werden kann, weil der Bundesgesetzgeber auf diesem Gebiet wegen der außerordentlichen wirtschaftlichen Bedeutung nicht ausgeschlossen werden kann. Es bestehe ein besonderes Bedürfnis für eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung. Diese Auslegung entnimmt Grewe aus der Entstehungsgeschichte des GG, aus der sich ergibt, daß der Ausdruck Recht der Wirtschaft extensiv zu verstehen ist. Er umfasse alle Angelegenheiten, die auf dem Gebiet der Wirtschaft überhaupt rechtlich zu regeln sind.

Dem ist das BVerwG [2] richtigerweise entgegengetreten, indem es ausführte, daß die Vorschriften des Baugestaltungsrechts nicht die Werbung als solche und damit eine wirtschaftliche Betätigung regeln, sondern ausschließlich bauliche Vorgänge zum Inhalt haben. Bei der rechtlichen Eingruppierung einer Bestimmung kommt es nicht auf das angesprochene Objekt, sondern auf die Intention der Bestimmung an. Eine Zuordnung zum Recht der Wirtschaft könnte zu der Fehldeutung führen, mit Außenwerbung sei nur Wirtschaftswerbung gemeint [3].

Nicht weniger deutlich ergibt sich nach Ansicht Grewes [4] die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für die hier erörterte Materie aus Art. 74 Nr. 18 GG, wonach das Außenwerbungsrecht dem Bodenrecht unterfällt. Boden im Sinne dieses Artikels ist der bebaute und unbebaute Grundbesitz. Das Bodenrecht umfaßt alle Vorschriften, aus denen sich die Art und Weise der Bodennutzung ergibt. Vorschriften über

---

1 Grewe, MA 51, 244
2 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (175); Schneider, BB 60, 195
3 Weißgerber, S. 44; Roellecke, S. 52
4 Grewe, MA 51, 244; zuletzt auch Ziegler, DVBl 84, 378 ff.

Anlagen der Außenwerbung ordnen die Ausnutzung des Grund und Bodens. Zum Bodenrecht gehöre mithin auch das Bauordnungsrecht, soweit es die Außenwerbung regelt, da die Gesetzgebungspraxis auch die Baugestaltung in die Bauplanung einbezieht [1].

Jedoch entschied das BVerfG, daß alle Vorschriften gegen Verunstaltung durch Außenwerbung nicht zur Bundeskompetenz nach Art. 74 Nr. 18 GG gehören [2]. Dieser Artikel ist eng auszulegen und regelt nach seinem Wortlaut eben nicht das Bauordnungsrecht [3]. Der Gedanke an ein Bundesaußenwerbungsgesetz ist somit auch als Zukunftsvision irrelevant, da sich keine Bundeskompetenz in toto herleiten läßt [4]. Für eine Einbeziehung der landesrechtlichen Bauordnungen in ein neues Baugesetzbuch des Bundes besteht folglich nach der gegebenen Verfassungssituation keine Möglichkeit. Es ist trotz vieler Gerüchte und Wünsche lediglich beabsichtigt, das BBauG, StBauFG, BImschG und das EnWG in einem einheitlichen Baugesetzbuch zusammenzufassen. Im Verhältnis zu den LBO'en wird keine Veränderung der Zuständigkeit angestrebt [5].

Trotzdem unterbreitet Roellecke [6] einen Vorschlag zur Grundgesetzänderung. Er sieht eine Bundeszuständigkeit nur dann für gegeben an, wenn hinter Art. 74 Nr. 18 GG wegen einer engen Sachbeziehung die folgende Nummer 18a eingefügt wird: "18a. die Baugestaltung, soweit sie Anlagen der Außenwerbung betrifft." Damit könnten die zur Lösung anstehenden Grundfragen bundesgesetzlich geregelt werden [7]. Für die Werbewirtschaft wäre dies eine Vereinfachung, da sie nicht mehr auf die unterschiedlichen Regelungen der Länder angewiesen wäre [8].

---

1 Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 337; differenzierter Roellecke, S. 52
2 Gutachten d. BVerfG v. 16.6.1954, BVerfGE 3, 407 (430 ff.); Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (175); Schneider, DB 62, 1461
3 Weißgerber, S. 44
4 Kummer, S. 104, für die gleiche Problematik beim Denkmalschutzrecht
5 So Dr. Oskar Schneider, Mitglied des Bundestages, Bundesminister für Bauordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, in: DVBl 84, 578; ZAW, Werbung '85, S. 220
6 Roellecke, S. 53
7 Friedrich, WRP 72, 501
8 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270

E. PROZESSUALE RECHTSLAGE

I. Die Nachprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe

Der bestimmte Rechtsbegriff ermöglicht ein sicheres Urteil darüber, ob ein Tatbestand zu diesem Begriff gehört oder nicht. Unter dem unbestimmten Rechtsbegriff ist ein Begriff zu verstehen, dessen Inhalt und Umfang weitgehend ungewiß sind. Sicherlich hat er zwei Grenzen, eine positive und eine negative. Wo diese Grenzen aber liegen, ist unbestimmt [1]. Der unbestimmte Rechtsbegriff enthält für den Einzelfall keine feststehende Aussage, sondern muß mit Hilfe einer Wertung näher konkretisiert, ausgelegt und angepaßt werden [2]. Diese zuordnend vergleichende Methode gibt den Rechtsbegriffen eine gewisse Typisierung und Entwicklungsfähigkeit. Typen sind Begriffe von Menschen, Dingen und Vorgängen, die aus der Anschauung heraus verallgemeinert werden. Zwischen den bestimmten, klaren Fällen liegt die Grenze zwischen tatbestandserheblichen und -unerheblichen Verunstaltungen, wobei man sich durch Abwägung schrittweise an diese Grenze herantastet. Allerdings ist zu vermeiden, diese Typisierungen in ein festes Schema zu pressen, um nicht die Kontinuität der Weiterentwicklung zu unterbrechen [3]. Gerade die Elastizität der unbestimmten Rechtsbegriffe ermöglicht eine weitgehende Anpassung an die sich ständig ändernden Werturteile der Allgemeinheit. Die bürokratisch-autoritäre Feststellung einer Behörde wird damit unbedeutend [4].

Um die unbestimmten Rechtsbegriffe besser in den Griff zu bekommen, unterteilt man sie in einen Begriffskern und einen Begriffshof. Soweit der Inhalt und Umfang des Begriffs klar

---

1 Schweiger, DVBl 68, 483; Engisch, S. 108 m.w.N.; Michel, S. 49
2 Van den Boom, S. 97
3 Zippelius, Das Wesen des Rechts, S.179 f.
4 Weißgerber, S. 28 f. und 33; Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369

ist, handelt es sich um den Begriffskern, wo Zweifel bestehen, um den Begriffshof, den man auch als freien Restraum bezeichnet. Problematisch ist die letztere Fallgruppe, da dieser ein Bedeutungsspielraum zukommt. Um zu entscheiden, ob der normative Begriff der Verunstaltung vorliegt, ist er mit solchen Fällen zu vergleichen, die zweifelsfrei eine Verunstaltung darstellen. Es ist dann abzuwägen, ob er den zweifelsfreien Fällen gleichzubewerten ist oder nicht [1].

Das Recht kann ohne unbestimmte Rechtsbegriffe nicht auskommen, sie sind Ersatz für eine Aufzählung von Beispielen und Fortentwicklung einer enumerativen kasuistischen Form. Wissenschaftstheoretisch formuliert handelt es sich um einen Dispositionsbegriff [2]. Damit soll weitgehend vermieden werden, daß ein unbestimmter Rechtsbegriff in eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen zerlegt wird [3]. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind keine Blankettnormen, weil der Normbefehl nur für eine bestimmte Sachverhaltstypik erlassen ist. Sie stellen wesentliche Hilfsmittel des Rechts dar, der Vielfalt der Erscheinungen des Lebens, der Schwierigkeit, bestimmte Verhaltensweisen in Begriffen festzulegen, gerecht zu werden. Der Gesetzgeber muß sich ihrer bedienen, also zu einer Verlegenheitslösung greifen, wenn er zu einer genaueren Normierung außerstande ist [4]. Es kann auch nicht abstrakt festgelegt werden, wann im Einzelfall unbestimmte Rechtsbegriffe nicht mehr verfassungsrechtlich zulässig sind. Braucht man aber unbestimmte Rechtsbegriffe, so können sie auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein [5].

---

1 Engisch, S. 108; Michel, S. 56; Zippelius, S. 178 f.; Watzke, S. 89 m.w.N.
2 Kummer, S. 40; Watzke, S. 90 f.; Schweiger, DVBl 68, 485
3 Obermayer, S. 59; Kummer, S. 39
4 Schweiger, DVBl 68, 485; Meyer, DÖV 54, 368 ff.; Watzke, S. 90 f.
5 Van den Boom, S. 98; Schweiger, DVBl 68, 485; Wolff-Bachof I, S. 188 f.; Beschluß d. BVerfG v. 12.1.1967, DVBl 67, 232 ff.; Urt. d. BVerfG v. 1.7.1953, BVerfGE 2, 380 (395)

1. Der unbestimmte Rechtsbegriff 'Verunstaltung'

Der Verunstaltungsbegriff ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der mit einem gewissen Beurteilungsspielraum ausgestattet ist, da die bereits begrifflich nur schwer zugängliche Zone ästhetischer Urteile kaum nachprüfbar erscheint. Andererseits fordert das Prinzip der Rechtssicherheit, daß für diesen Begriff uneingeschränkt das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot gilt, weil der Betroffene erkennen muß, was von ihm verlangt wird. Er ist in nicht geringerem Maße als die Begriffe Störung, Treu und Glauben, gute Stitten etc. an objektiven Kriterien orientierbar [1]. Der unbestimmte Rechtsbegriff Verunstaltung läßt sich nicht in absolut geltende, objektiv meßbare Tatbestandsmerkmale fixieren. Es gibt Lebensbereiche, die sich einer Reglementierung bis in die letzten Einzelheiten durch abstrakte Wertmaßstäbe entziehen. Hierzu gehören Tatbestände wie die Verunstaltung, die ihre rechtliche Erheblichkeit aus bewertender, qualifizierender, das Empfinden ansprechender Beurteilung herleiten [2]. Das hat seinen Grund darin, daß der Verunstaltungsbegriff kaum kategorisierbar ist und so sich einer präzisen juristischen Definition entzieht und stetigen Wandlungen unterliegt. Gerade im ästhetischen Bereich führt eine objektivierende Erfassung von Werten und Normen zwangsläufig zu einer relativen Eigenbewertung [3]. Der Begriff der Verunstaltung ist indes durch die umfangreiche langjährige Rechtsprechung nicht unbestimmbar. Mit den Generalklauseln des BGB verhielt es sich nicht anders [4].

Der Verunstaltungsbegriff ist auch als unbestimmter Rechtsbegriff kein Ermessensbegriff. Die Entscheidung über die Erlaubnis oder Versagung einer Baugenehmigung ist nicht in das freie Ermessen der Verwaltung gestellt. Die Voraussetzungen, unter denen die Erlaubnis versagt werden kann, sind

---

1 Kiehne, S. 19; Grewe; MA 51, 249; Schneider, DB 62, 1462; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 132
2 Urt. d. OVG Berlin v. 2.8.1968, BRS 20, 192; Plate, S. 112; Kummer, S. 40
3 So Siebertz, S. 111, für den Denkmalbegriff
4 Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 233; Urt. d. BayVGH v. 18.2.1955, DVBl 55, 253 (256)

rechtsbegrifflich so umschrieben, daß die Entscheidung an objektive Maßstäbe gebunden und daher der vollen verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterworfen ist. Den Verwaltungsbehörden steht auch ein Ermessen, etwa als Wertungsfreiheit oder gerichtsfreier Beurteilungsspielraum nach der Vertretbarkeitslehre nicht zu. Eine autoritäre Geschmackszensur der Baubehörde muß ausgeschlossen bleiben [1]. Bei den gesetzlichen Schrankenbestimmungen des Eigentums lehnt auch das BVerwG ein Verwaltungsermessen und einen Beurteilungsspielraum der Verwaltung ab [2]. Nach Art. 19 Abs. 4 GG hat der Betroffene einen verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Überprüfung behördlicher Entscheidungen durch die Gerichte [3]. Da ohne unbestimmte Rechtsbegriffe nicht auszukommen ist, sind die Gerichte dafür zuständig, die Eingriffsvoraussetzungen ex post zu bestimmen. Wegen des Gewaltenteilungsprinzips ist die Exekutive daran gehindert, die Voraussetzungen ihrer eigenen Eingriffe abschließend selbst zu bestimmen. Daher kann ihr insoweit der vielerörterte gerichtsfreie Beurteilungsspielraum im Regelfall nicht zustehen [4]. Denn dann bräuchte die Verwaltung abschließend nur eine Gruppe von Fachleuten entscheiden zu lassen und der Betroffene hätte keinen Rechtsschutz mehr, was im Widerspruch zu Art. 19 Abs. 4 GG steht. Gerade die Gesetzesauslegung ist aber charakteristisch für die Judikative und ihr von der Verfassung zugewiesen [5].

---

1 Grewe, MA 51, 249; Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 7; van den Boom, S. 100; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 38 und S.54; Kiehne, S. 38 f. m.w.N.; Büge-Zinkahn, S. 108; Eyermann-Fröhler, VwGO, § 114, Rdnr 11 ff.; Groebe, BayVBl 56, 268; Weißgerber, S. 93; Michel, S. 110 f.; Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BRS 24, 175; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172; a.A. Greve, S. 2 und 21, der ein Ermessen der Verwaltungsbehörden annimmt; Heilmann-Weinisch, S. 355 zu Art. 22b BayPStGB; OVG Hamburg zitiert bei Naumann, DVBl 51, 402

2 Bartlsperger, DVBl 71, 731; Urt. d. BVerwG v. 28.5.1963, BVerwGE 16, 116 ff.

3 Van den Boom, S. 95; Schwerdtfeger, S. 30

4 Schwerdtfeger, S. 30 m.w.N.; van den Boom, S. 111; Michel, S. 111

5 Van den Boom, S. 100 und S. 125; vgl. Art. 92 GG

In dem allgemein gehaltenen Begriff der Verunstaltung steckt nicht eine vom Gesetzgeber gewollte Mehrdeutigkeit, welche die Behörde ermächtigt, einen Sachverhalt für den Einzelfall wie der Gesetzgeber selbst zu regeln. Ein Hinweis in den Verunstaltungsvorschriften auf eine freiere Entscheidungsbefugnis der Behörden fehlt völlig. Den Bauaufsichtsbehörden steht bei der Entscheidung über das Vorliegen einer Verunstaltung nicht die kleinste Freiheit zu [1]. Die Verwaltungsgerichte können daher, im Gegensatz zu einer gebundenen Entscheidung, wo sie nur die Rechtmäßigkeit der Ermessensbetätigung der Behörde zu überprüfen haben, den unbestimmten Rechtsbegriff der Verunstaltung ebenso wie das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen nachprüfen, welche zu deren Annahme geführt haben [2]. Dabei steht jedoch auch den Gerichten kein Ermessensspielraum zu, vielmehr muß nach herrschender Meinung die Wirkung der Werbeanlage auf den gebildeten Durchschnittsmenschen von ihnen berücksichtigt werden [3].

2. Die Lehren der Literatur zur Nachprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe

Vor allem in der Literatur und nur zum geringen Teil in der Rechtsprechung setzt sich immer mehr die Ansicht durch, daß es bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe Grenzen für die verwaltungsgerichtliche Überprüfung behördlicher Entscheidungen gibt. Wo diese Grenzen aber zu ziehen sind, ist sehr umstritten und nur in Einzelfällen geklärt [4]. Läßt nach Festlegung der Grenze das Gesetz noch einen Spielraum offen, zu versagen oder zu genehmigen oder in welcher Weise genehmigt werden kann, besteht ein Ermessen. Was Rechts- und was Ermessensfrage ist, muß man stets aus der

---

1 Kiehne, S. 38 f.; Büge-Zinkahn, S. 108; Eyermann-Fröhler, VwGO, § 114, Rdnr 14; Weißgerber, S. 93
2 Büge-Zinkahn, S. 108
3 Lema Devesa, GRUR 1981, Internationaler Teil, S. 28
4 Urt. d. BayVGH v. 21.7.1966, DVBl 67, 89 ff.; van den Boom, S. 99 f.; Kummer, S. 44; Bachof, JZ 55, 99

anzuwendenden Vorschrift entnehmen [1]. Im Zweifel ist eine volle Überprüfbarkeit anzunehmen [2]. Infolgedessen unterteilt man die unbestimmten Rechtsbegriffe in drei Arten. Der erste Begriff ist gerichtlich voll überprüfbar, der zweite räumt der Verwaltungsbehörde einen gerichtlich nicht überprüfbaren Beurteilungsspielraum ein und der dritte gibt der Verwaltungsbehörde innerhalb der Schranken der Ermessensbetätigung, also außerhalb jeglicher Willkür und unter Beachtung der Abwägungsgebote, ein gerichtlich unkontrollierbares, freies Ermessen [3].

a) Die Lehre vom Beurteilungsspielraum

Die Lehre vom Beurteilungsspielraum geht von der Überlegung aus, daß auch bei unbestimmten Rechtsbegriffen die Behörde einen Spielraum bezüglich der Anwendung dieses Begriffs hat [4], ihr insbesondere im Hinblick auf eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung bei der Rechtsanwendung ein Entscheidungsspielraum zukommt. Danach soll der Vollzug eines Beurteilungsspielraumes verwaltungsgerichtlich nur daraufhin nachprüfbar sein, ob die Behörde den unbestimmten Rechtsbegriff nicht verkannt hat und von einem unzutreffenden und unvollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist [5].

Es wird darauf abgestellt, ob der Gesetzgeber der Verwaltungsbehörde einen unüberprüfbaren Beurteilungsspielraum einräumen will. Handelt es sich dagegen um einen "Rechtsbegriff", dann ist die Entscheidung voll nachprüfbar [6]. Wenn sich diese Absicht nicht aus dem Gesetz

1 Eyermann-Fröhler, VwGO, § 114, Rdnr 11a
2 Kopp, VwGO, § 114, Rdnr 24 am Ende m.w.N.
3 Michel, S. 12
4 Van den Boom, S. 102; Bachof, JZ 55, 97 ff.
5 Kopp, VwGO, § 114, Rdnr 23, 30 ff. m.w.N. auf die Rechtsprechung des BVerwG
6 Eyermann-Fröhler, VwGO, § 114, Rdnr 9 ff.

ergibt, ist zu untersuchen, ob der in Frage stehende Begriff der Verunstaltung objektivierbar ist [1]. Dies ist nach der Rechtsprechung des BVerwG [2] der Fall. Für Bachof ist jedoch die Behauptung, der Gesetzgeber zeige durch die Verwendung eines Wertbegriffs wie den der Verunstaltung, daß er im konkreten Fall stets nur eine einzige richtige Lösung für möglich erachte, in dieser Verallgemeinerung nicht haltbar [3]. Im Bereich der Wertbegriffe, meint Bachof, liege der Beurteilungsspielraum dort, wo das Gericht nur noch seine eigene subjektive Wertvorstellung an diejenige der Verwaltungsbehörde setzen kann, d.h. nur noch anderer Ansicht sein kann [4]. Wenn man von der Behauptung ausgeht, Ermessen könne nur auf der Rechtsfolgenseite der Norm eingeräumt werden [5], besteht beim Verunstaltungsbegriff kein Ermessen mehr für die Verwaltungsbehörde, da, wenn der Tatbestand der Verunstaltung objektiv feststeht, das Gesetz klar und deutlich aussagt, daß dann die entsprechende bauliche Anlage oder Werbeanlage zu verbieten ist.

Nach Obermayer ist es bei dem Unvermögen, unbestimmte Rechtsbegriffe objektiv richtig auszulegen und die Subsumtion der einschlägigen Sachverhalte unter sie zweifelsfrei vorzunehmen, ein Gebot der praktischen Vernunft, der zuständigen Behörde durch eine rechtlich zulässige Konstruktion eine freilich begrenzte Beurteilungsfreiheit zu sichern [6]. So billigte das BVerwG im Urteil vom 16.12.1971 [7] der Bundesprüfstelle zur Durchführung des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften bei der Entscheidung darüber, ob eine Schrift in die Indizierungsliste aufzunehmen sei, einen Beurteilungsspielraum zu. Das Verwaltungsgericht habe dabei nur zu prüfen, ob die Bundesprüfstelle von einem zutreffenden und vollständig ermittelten Sachver-

---

1 Bachof, JZ 55, 102
2 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
3 Bachof, DÖV 54, 368 ff.; Schweiger, DVBl 68, 484
4 Michel, S. 69
5 Michel, S. 99
6 Obermayer, S. 59 f.
7 Urt. d. BVerwG v. 16.12.1971, BVerwGE 39, 197 ff.

halt ausgegangen ist und ob sie die Grenzen ihrer Einschätzungsprärogative eingehalten und die richtigen Wertmaßstäbe angewendet hat. Um dies nachzuweisen, muß die Verwaltung ihre Entscheidung in gerichtlich nachprüfbarer Weise begründen und dabei die angelegten Beurteilungsmaßstäbe erkennen lassen [1]. Denn nach § 114 VwGO darf das Verwaltungsgericht nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens der Verwaltung setzen, sondern nur Ermessensfehler feststellen.

In neuester Zeit hat das OVG Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 30.6.1983 [2] entschieden, daß mit dem Merkmal "zur Durchführung baugestalterischer Absichten" in den Ermächtigungsnormen der LBO'en für örtliche Bauvorschriften den Gemeinden über die Verwendung voll justitiabler unbestimmter Rechtsbegriffe hinaus letztlich eine planerische Gestaltungsfreiheit zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen im Wege einer planerischen Abwägung eingeräumt wird, die nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterworfen ist [3]. Dies kann aber nur für die Planung als solche und nicht für den Verunstaltungsbegriff gelten.

Auch Ule [4] empfiehlt eine Zurückhaltung der Verwaltungsgerichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, da für die Rechtskontrolle der Verwaltung kein Raum ist, wenn selbst ein Richter anerkennen muß, daß verschiedene Beurteilungen eines Sachverhaltes durch diesen unbestimmten Rechtsbegriff gedeckt werden. Es besteht im Vergleich zum Zivil- und Strafrecht auch insofern ein Unterschied, als im Verwaltungsrecht zunächst schon einmal eine Stelle in gültiger, wenn auch anfechtbarer Form entscheidet [5]. Der Verwaltung sollte nach der Meinung von Pietzonka und Michel, da es sich um die Beurteilung künstlerischer und bauästhetischer Fragen handelt, das Recht der Wertungsfreiheit zugebilligt werden, zumal sie im zweistufigen Verwaltungsverfahren über

---

1 Kummer, S. 47; Obermayer, S. 57 f.
2 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1983, BRS 40, 335 (337)
3 So auch Beschluß d. VGH Baden-Württemberg v. 26.8.1982, BRS 39, 283, für die Bestimmung der gestalterischen Ziele einer Gemeinde; Kummer, S. 42, Fußnote 62 und S. 45
4 Ule, Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, S. 326 ff.
5 Schweiger, DVBl 68, 484

Fachleute verfügt. Denn man könne ein Werturteil nicht berichtigen, sondern nur anderer Meinung sein [1].

b) Die Lehre von der Beurteilungsermächtigung

Die Wortwahl Beurteilungsermächtigung soll gegenüber dem Beurteilungsspielraum den Vorteil haben, daß das Mißverständnis vermieden wird, die Verwaltung besitze letztlich doch wie beim Ermessen eine Auswahlmöglichkeit ihres Handelns [2]. Unter der Theorie von der Beurteilungsermächtigung ist das sogenannte Recht der Letzterkenntnis, also das Recht der Verwaltungsbehörde zu verstehen, im Grenzbereich eines unbestimmten Rechtsbegriffs letztverbindlich zu entscheiden, ob die im Gesetz genannten Voraussetzungen für den Eintritt einer bestimmten Rechtsfolge im Einzelfall erfüllt sind [3]. Einen solchen Grenzbereich gibt es bei einer Verunstaltung nicht. Die Erwägung, der Verwaltung müsse das Recht der Letzterkenntnis deswegen zugestanden werden, weil sie auch für die Fehlentscheidung und deren Folgen verantwortlich sei [4], kann im vorliegenden Fall nicht überzeugen. Der Vorteil einer gerichtlichen Überprüfung ist der weitere Instanzenweg, durch den diese Fehlentscheidung wieder aufgehoben werden kann. Auch kann nicht angenommen werden, daß der Gesetzgeber den Verwaltungsbehörden allein die Kompetenz zur Letztentscheidung bezüglich des Verunstaltungsbegriffs zuerkennen wollte, zumal dies in der praktischen Konsequenz zu einer Einschränkung des verfassungsrechtlich nach Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Rechtswegs führen würde [5]. Durch den Begriff der Verunstaltung wird der Inhalt und Umfang des Eigentums bestimmt. Angesichts eines derart bedeutsamen Gehalts kann eine Beurteilungsermächtigung nur dann angenommen werden, wenn sich ein eindeutiger Hinweis aus dem Gesetz selbst oder aus dem Gesetzeszusammenhang entnehmen ließe [6]. Dies ist indes bei der Verunstaltungsgesetzgebung nicht der Fall. Es wäre auch rechtspolitisch verfehlt, die Verwaltung letztverbindlich entscheiden zu lassen, denn sie neigt nach der Lebens-

1 Pietzonka, NJW 57, 1099; Michel, S. 68 m.w.N.
2 Van den Boom, S. 104 f.; Wolff-Bachof I, S. 131 ff.; Kellner, DÖV 62, 578; kritisch dazu Ossenbühl, DVBl 68, 618 (626), der der Verwaltung noch mehr Ermessensfreiheit einräumen möchte.
3 Urt. d. OVG Münster v. 27.6.1974, GewArch 75, 245
4 So Ossenbühl, DVBl 74, 313; Urt. d. OVG Münster v. 27.6.1974, GewArch 75, 245
5 Urt. d. OVG Münster v. 27.6.1974, GewArch 75, 245
6 Van den Boom, S. 109 und S. 112

erfahrung allzuleicht dazu, die von ihr zu wahrenden Belange betriebsblind überzubewerten [1].

c) Die Lehre von der Vertretbarkeit der Entscheidung

Im Schrifttum wird die Ansicht vertreten, daß Rechtsprechung und Verwaltung nicht im Subordinationsverhältnis zueinander stünden, sondern daß beide Institutionen so koordiniert sind, daß im Verwaltungsprozeß die Gerichte die Auffassung der Verwaltungsbehörde zu respektieren hätten, sofern es sich um eine vertretbare Überzeugung handle [2]. Dies hat die Rechtsprechung auch ausnahmsweise anerkannt, wo Prognose und Wertung in einem besonderen Licht erscheinen. Danach ist eine Entscheidung unvertretbar, weil sie auf einer besonderen Fachkunde eines Prüfungsausschusses oder einem höchst persönlichen Eindruck, wie bei der Beurteilung im Beamtenrecht und beim Ablauf einer mündlichen Prüfung, beruht. Hier wäre das Gericht in den Möglichkeiten eigener Entscheidungsfindung von vorneherein unterlegen [3].

Auf dem Gebiet des Verunstaltungsschutzes kann aber der Exekutive ein kontrollfreier Raum nicht allein deswegen zugestanden werden, weil dessen Bewertung von inneren, nur teilweise rational begründbaren Vorgängen abhängt. Gerade hier, wo der gebildete Durchschnittsbetrachter und nicht der Fachmann ausschlaggebend ist, wäre dies eine unzulässige Aushöhlung der Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG [4]. Auch die Rechtsprechung hält eine solche uferlose Wertungsfreiheit, gestützt auf die Vertretbarkeitslehre, für unvereinbar mit Art. 19 Abs. 4 GG. Sie würde dazu führen, daß jede Baubehörde die von ihren leitenden Beamten vertretene Auffassung über Gestaltungsfragen durchsetzen könnte,

---

1 Urt. d. OVG Münster v. 27.6.1974, GewArch 75, 245, zu § 9 Abs. 2 und 3 BFStrG

2 Van den Boom, S. 108 m.w.N.; Michel, S. 109

3 Schwerdtfeger, S. 31 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerwG

4 Van den Boom, S. 119; Urt. d. OVG Lüneburg v. 17.12.1959, BB 60, 645; a.A. Michel, S. 68 und Pietzonka, NJW 57, 1099, da man ein Werturteil nicht berichtigen, sondern nur anderer Meinung sein könne.

ohne daß ein wirksamer Rechtsschutz bestünde [1].

3. Die Lösung der Rechtsprechung

Nach grundsätzlicher und richtiger Auffassung des BVerwG gehört die gerichtliche Überprüfbarkeit des unbestimmten Rechtsbegriffs zu seinem Wesen. Das Verfassungsrecht kann leichter dadurch verletzt werden, daß die Gerichte sich an die Beurteilung der Verwaltungsbehörden gebunden fühlen und sich einer Prüfung enthalten [2]. Ein Beurteilungsspielraum kann der Verwaltung aber hinsichtlich der Überprüfung nicht mehr nachzuvollziehender Prüfungs- und Beurteilungsvorgänge zustehen. Als in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht voll überprüfbar hat die Rechtsprechung dagegen die Auslegung und Anwendung von Begriffen, wie Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes in § 1 Abs. 6 BBauG [3], ob die Erhaltung eines Bauwerks aus geschichtlichen und künstlerischen Gründen im Interesse der Allgemeinheit liegt [4] und die Denkmaleigenschaft [5], angesehen.
Zwar basiert sowohl das richterliche als auch das Verwaltungsermessen auf dem persönlichen Gutdünken des Richters oder des Verwaltungsbeamten [6], aber es gibt für die Bestimmung ästhetischer Werte objektive Maßstäbe, an die sich vor allem die Gerichte als Kontrollinstanz der Verwaltungsbehörden zu halten haben. Andernfalls wäre bei der Anwendung der Gesetzesbegriffe der Subjektivität Tür und Tor geöffnet [7].

---

1 Urt. d. OVG Münster v. 1.7.1958, BRS 8, 152; Urt. d. OVG Münster v. 17.3.1959, BRS 9, 174; Urt. d. OVG Münster v. 27.6.1974, GewArch 75, 244; Bescheid d. OVG Münster v. 1.7.1958, BBauBl 59, 24; Urt. d. BVerwG v. 28.5.1963, BVerwGE 16, 116 (129); Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, DVBl 68, 507; Gädtke-Temme, S. 133
2 Schweiger, DVBl 68, 484; Urt. d. BVerwG v. 29.6.1957, BVerwGE 5, 153 (162)
3 Urt. d. BVerwG v. 12.12.1969, BVerwGE 34, 301 ff.; Urt. d. BVerwG v. 26.3.1981, BVerwGE 62, 86 ff.; Kopp, VwGO, § 114, Rdnr 27
4 Urt. d. BVerwG v. 22.4.1966, DÖV 66, 722 ff.; Urt. d. BayVGH v. 12.6.1978, BayVBl 79, 119; Kopp, VwGO, § 114, Rdnr 28
5 Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 6.6.1979, BRS 35, 263
6 Engisch, S. 111
7 Looks, S. 31

Es ist aber vor allem zu vermeiden - was durch eine Letztentscheidungsmöglichkeit der Verwaltung zu befürchten wäre -, daß der unbestimmte Rechtsbegriff zum Einfallstor für objektive Zwecksetzungen wird. Dies haben die Gerichte in vollem Umfang zu kontrollieren, da eine objektive Zwecksetzung allein dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muß.

II. Die Entscheidungsmöglichkeiten auf Verwaltungsebene bei den Anlagen der Außenwerbung

1. Die Anforderungen an die Exekutiventscheidung

Die vollziehende Gewalt, jede Behröde, die einen Verwaltungsakt erlassen will, hat über Art. 20 Abs. 3 GG den Vorrang des Gesetzes zu beachten. Das bedeutet, daß, soweit Rechtsvorschriften bestehen, die Behörde an sie gebunden ist. Bei gebundenen Verwaltungsakten beruht die Entscheidung der Behörde auf zwingenden Rechtsnormen, die nur eine Entscheidung zulassen. Das gilt auch für die unbestimmten Rechtsbegriffe des Verunstaltungsrechts [1]. Der Verwaltungsakt muß bestimmt sein, er muß dem Betroffenen Aufschluß darüber geben, was rechtens sein soll. Ist dies nicht der Fall, so ist er nichtig und damit unbeachtlich [2]. Es müssen die Gesichtspunkte aufgeführt sein, die eine Versagung bei einer angenommenen Verunstaltung rechtfertigen [3]. Bevor es zu einer Versagung einer Baugenehmigung wegen verunstaltender Wirkung einer Werbeanlage kommt, ist insbesondere darauf zu achten, daß das Schwergewicht zuvor auf die Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit gelegt wird. Die Baubehörde hat die Aufgabe, hier beratend tätig zu werden und die Zulässigkeit von Werbeanlagen von vorneherein zu klären. Das hilft auch dem Werbetreibenden, durch frühzeitige Information größere Fehlinvestitionen zu vermeiden. Um den ästhetischen Gesichtspunkten die entsprechende Geltung zu verschaffen, kann die Baubehörde zweckmäßigerweise gute und schlechte Beispiele anführen, Verbesserungsvorschläge machen und Hinwei-

1 Knack, VwVfG, § 35, S. 421 ff.; Michel, S. 110
2 Eyermann-Fröhler, VwGO, Anhang § 42, Rdnr 10; Forsthoff, S. 219; Urt. d. BVerwG v. 15.11.1974, BayVBl 75, 677
3 Kummer, S. 45, für die Denkmalwürdigkeit

se geben, unter welchen Voraussetzungen sie den Bauantrag genehmigt. Diese Handhabung wirkt einer Prozeßflut auf dem Verunstaltungssektor entgegen. So waren bei der Stadt Nürnberg von 1977 bis Ende 1984 ca. 120 Prozesse anhängig. Etwa die Hälfte davon ging in die Berufung zum BayVGH, ca. 90 % gewann die Stadt Nürnberg [1].
Ferner kann die Behörde durch fachliche Beratung auf die Gemeinden Einfluß nehmen, daß sie qualifizierte bauästhetische Absichten durch Satzungen oder Bebauungspläne verbindlich festsetzt [2].
Bei der Prüfung eines Bauantrages für Werbeanlagen hat die Prüfung der Verkehrssicherheit grundsätzlich als erstes zu erfolgen, da sich eine ästhetische Würdigung dann erübrigt, wenn sicherheitsrechtliche Interessen der Anbringung entgegenstehen [3]. Es geht indes nicht an, sich über die Gestaltung nicht im klaren zu sein, aber dann auf jeden Fall eine Verkehrsgefährdung anzunehmen.
Des weiteren ist es heute feste Praxis, daß die Ministerien bei Durchführungsbekanntmachungen für Bauausführungen diejenigen Verbände anhören, die durch sie betroffen werden. Die Beratung der Verbände ist sogar zum Teil durch Beiräte institutionalisiert [4].

a) Umfang und Begründung der Verwaltungsentscheidung

Da die verunstaltende Wirkung gerichtlich voll nachprüfbar ist, müssen die Erwägungen, die zu einer Versagung geführt haben, aus der Begründung der Entscheidung ersichtlich sein, da die Argumentation der Fachbehörde ein wichtiges Indiz für die Verunstaltung sein kann. Eine Versagung aus grundsätzlichen Erwägungen, ohne den Antrag sachlich genau zu prüfen, ist ein pflichtwidriges Vorgehen [5]. Die Sachkunde der Behör-

1 Zinkahn, DVBl 51, 398; Baltz-Fischer, S. 186; Simon, WiVerw 80, 218; Maier, BayVBl 80, 10; Neeße, BayBgm 54, 252; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 253
2 Maier, BayVBl 80, 9
3 Greve, S. 73
4 Zippelius, S. 61
5 Büge-Zinkahn, S. 102; Kummer, S. 40, für die Denkmalwürdigkeit

de oder eines bereits angehörten Werbebeirats muß aus den Akten hervorgehen, damit dem Gericht Anhaltspunkte für eine Beurteilung des Falles geliefert werden. Es ist zu vermeiden, daß die Begründungen von Ablehnungsbescheiden nur stereotype Formeln enthalten, die kaum über die Wiedergabe des Wortlauts der unbestimmten Rechtsbegriffe hinausgehen, deren Erfüllung aber bewiesen werden muß [1]. Daraus könnte sich die Unbestimmtheit eines Verwaltungsaktes herleiten lassen oder dieser gar als willkürlich bezeichnet werden [2]. Nach heute geltendem Recht hat die Baubehörde die Entscheidung über den Bauantrag allein zu treffen. Sie kann sich dabei zwar auf Gutachten von Sachverständigen und Entscheidungen von Werbebeiräten stützen, muß es aber nicht [3]. Bei der Beurteilung einer Verunstaltung hat die Baubehörde nach herrschender Auffassung im Interesse einer ausreichenden Objektivierung die in der Gesellschaft vorherrschenden ästhetischen Auffassungen zugrunde zu legen [4].

b) Die Ausschaltung der Gefahr der Geschmacksdiktatur

Die Verunstaltung ist von einem Fachmann zu beurteilen [5], entgegen der herrschenden Meinung und der Auffassung der Werbewirtschaft. Dies beschwört keineswegs die Gefahr einer Geschmacksdiktatur herauf [6], da auch ein Fachmann oder noch besser ein Fachgremium den unterschiedlichen Geschmacksrichtungen genauso wie der gebildete Durchschnittsmensch Rechnung tragen kann, mit dem Unterschied, daß die Fachleute das Warum besser und einleuchtender erklären können und sich nicht so sehr auf ihr Gefühl verlassen müssen. Es ist des weiteren nicht einsehbar, warum der Verwaltung nur eine negativ abwehrende und keine positiv gestaltende Funktion zukommen soll, wenn diese sich im Rahmen des Bestimmtheitsgrundsatzes hält [7]. Ob man es

---

1 Schweiger, DVBl 68, 489
2 Bull, BB 56, 325
3 So schon Baltz-Fischer, S. 186
4 Maier, BayVBl 80, 9
5 Vgl. oben, S. 143 f.
6 Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 251
7 a.A. Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 19

positiv oder negativ ausdrückt, die Behörde formt die Außenwerbung immer nach ihren Vorstellungen, auch wenn es die Werbewirtschaft nicht wahrhaben will und sich immer wieder auf die Verfassungswidrigkeit beruft [1]. Praktisch gesehen steht und fällt die Versagung der Baugenehmigung vorbehaltlich einer gerichtlichen Nachprüfung mit den jeweiligen geschmacklichen Auffassungen des Sachbearbeiters bei der Baubehörde, auch wenn dieser bemüht ist, den Durchschnittsmenschen zu Rate zu ziehen [2]. Das ist insofern nicht unbedenklich, als es in einer Demokratie und der ihr entsprechenden pluralistischen Gesellschaft nicht angeht, daß im Vollzug von Rechtsvorschriften über die Baugestaltung der persönliche Geschmack des rechtsanwendenden Beamten entscheidend ist [3]. Der Gefahr, daß die Baugestaltung geschmacksdiktatorisch und willkürlich bis in alle Einzelheiten vorgeschrieben wird, ist durch die Überprüfung der Behördenentscheidung durch mehrere Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen und die damit verbundene Befassung einer größeren Personenanzahl zwar weitgehend vorgebeugt [4]. Es besteht aber weiterhin die Gefahr, daß man sich an der Erstentscheidung mehr oder weniger gedankenlos oder aus Arbeitsvereinfachung orientiert, so daß diese präjudizierend wirkt. Dieser Befürchtung läßt sich nur dadurch begegnen, daß man bereits die Erstentscheidung auf eine breitere Basis stellt, indem man nicht einen Beamten allein, sondern ein Fachgremium, wie z.B. einen Werbebeirat, entscheiden läßt. Damit wäre gleichzeitig etwaigen Beeinflussungsversuchen von Partikularinteressen, Bürgerinitiativen und anderen ideologischen Gruppen wirksam zu begegnen, wenn man diese Fachgremien entsprechend besetzen würde.

---

1 So ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 19
2 Naumann, DVBl 51, 402, für den Sachverständigen
3 Maier, BayVBl 80, 9
4 Schweiger, DVBl 68, 488; Proksch, S. 131

2. Herbeiführung einer objektiven Verwaltungsentscheidung im Genehmigungsverfahren

a) Die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung als Freibrief für die Baubehörde?

Die LBO'en fordern in formeller Hinsicht für die Errichtung, Aufstellung, Anbringung und wesentliche Änderung von Werbeanlagen die Genehmigungspflicht, unabhängig davon, ob sie bauliche Anlagen sind oder nicht. Ausgenommen sind nur kleinere Werbeanlagen, die entweder nur anzeigebedürftig oder ganz genehmigungs- und anzeigefrei sind, wobei die Festlegung der Größe landesrechtliche Unterschiede aufweist [1]. Genehmigungsfrei sind auch Werbeanlagen für zeitlich begrenzte Veranstaltungen an der Stätte der Leistung, jedoch nur für die Dauer der Veranstaltung, insbesondere für Aus- oder Schlußverkäufe, sowie an der Stätte der Leistung vorübergehend angebrachte oder aufgestellte Werbeanlagen, soweit sie nicht mit dem Boden oder einer baulichen Anlage verbunden sind und die Baulinie nicht überschreiten [2]. Genehmigungsfrei sind Automaten, wenn sie in räumlicher Verbindung mit einer offenen Verkaufsstelle stehen und die Grundstücksgrenze nicht überschreiten. Auch die genehmigungsfreie Werbung unterliegt voll dem materiellen Bau- und sonstigen öffentlichen Recht, so daß auch sie weder verunstaltend noch verkehrsgefährdend wirken darf [3]. Die Genehmigungspflicht soll sicherstellen, daß Gefahren für die Allgemeinheit nicht erst dann beseitigt werden, wenn diese bereits eingetreten sind [4]. Ein wirksamer Schutz des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes vor verunstaltenden Werbeanlagen kann erfahrungsgemäß nur durch ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und nicht durch eine nachträgliche Beseitigungsmöglichkeit erreicht werden [5]. Gegen die Verfassungsmäßigkeit der Vor-

---

1 Kodal, S. 624 f.; Koch, S. 279
2 Simon, WiVerw 80, 213; Kodal, S. 624
3 Simon, WiVerw 80, 213; Koch, S. 279; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 8
4 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 12 f.
5 Koch, S. 279; Entscheidung d. BayVerfGH v. 4.2.1965, BayVBl 65, 163; Entscheidung d. BayVerfGH v. 13.4.1951, BayVerfGHE 4, 63 (73 f.); Entscheidung d. BayVerfGH v. 6.12.1952, BayVerfGHE 5, 279 (284 f.)

schaltung einer Präventivkontrolle bestehen keine Bedenken. Die Genehmigungspflicht verstößt insbesondere nicht gegen das Grundrecht der Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG, da sie die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit in einem Maß beschränkt, das begrenzt, zumutbar und im öffentlichen Interesse geboten ist [1]. Daß die Durchführung beim Genehmigungsprinzip länger dauert als beim Prinzip der Mißbrauchsverhütung, also die freie Befugnis zur Anbringung aller Werbemittel und ihre Beseitigung im Verunstaltungsfall, ist hinzunehmen und hat mit Geschmackszensur nichts zu tun [2]. Alle Werbeanlagen, auch nur anzeigepflichtige oder solche, die überhaupt keiner Anzeigepflicht unterliegen, sind zu beseitigen, wenn sie den bestehenden Verunstaltungsanforderungen nicht entsprechen.

Das Erneuern oder Auffrischen verblaßter Farben oder Aufschriften ist zwar eine Änderung einer Werbeanlage, aber keine wesentliche Änderung, wenn der alte Zustand erhalten bleibt. Eine einmal errichtete Anlage ist mit dem Verunstaltungsverbot ständig in Einklang zu halten [3].

Durch örtliche Bauvorschriften können die Gemeinden in schutzwürdigen Gebieten die Genehmigungspflicht auch auf solche Werbeanlagen ausdehnen, die nur anzeigepflichtig oder genehmigungs- und anzeigefrei sind [4]. Die Genehmigung erteilt allerdings nicht die Gemeinde, die die örtliche Bauvorschrift erlassen hat, sondern die Bauaufsichtsbehörde [5]. Die Entscheidung darüber, ob die Behörde gegen eine verunstaltende Werbeanlage überhaupt vorgehen will, steht allein in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Die Behörde ist nicht verpflichtet, gegen baurechtswiderige Zustände einzuschreiten. Aufgrund des Opportunitätsprinzips entscheidet

---

1 Entscheidung d. BayVerfGH v. 4.2.1965, BayVBl 65, 162 f.; Urt. d. BVerfG v. 7.5.1953, BVerfGE 2, 266 ff.; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 119; Kimminich, GG, Art. 14, Rdnr 140

2 Greve, S. 66; a.A. Schneider, BB 62, 1227

3 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 18.3.1976, BRS 30, 227; PrOVGE 107, 237; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 7; a.A. Zinkahn, DVBl 51, 372, der wenigstens eine erneute Prüfung durch die Baubehörde fordert.

4 Koch, S. 280

5 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 20 am Ende

sie, ob sie einschreiten will und wie vorzugehen ist. Diese Ermessensentscheidung ist nur in beschränktem Umfang hinsichtlich des Ermessensmißbrauchs verwaltungsrechtlich nachprüfbar [1]. Liegt jedoch offensichtlich eine Verunstaltung vor, ist ihr Ermessen auf Null reduziert und sie muß einschreiten [2]. Trotzdem werden der Baubehörde weitgehende Vollmachten eingeräumt, auf die äußere Gestaltung der Bauten und Werbeanlagen in jeder Hinsicht Einfluß zu nehmen. Sie hat einerseits die Verantwortung zur Wahrung der Baukultur, soweit man überhaupt von einer solchen sprechen kann, darf aber andererseits keine Geschmacksdiktatur ausüben [3]. Dies ist um so mehr bei kreisfreien Städten zu befürchten, bei denen innerhalb der örtlichen Bauordnungsbehörde meist dieselben Beamten, welche auch die Einzelfallentscheidungen treffen, bei der Ausgestaltung der örtlichen Bauvorschriften mitwirken [4].

Die LBO'en verpflichten jedoch die Bauordnungsbehörden zwingend, die Beseitigung unzulässiger Werbeanlagen anzuordnen, wenn sie bauaufsichtlichen Vorschriften widersprechen. Diese Anordnung der Beseitigung liegt im Gegensatz zu den Beseitigungsanordnungen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht im Ermessen der Behörde. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichheit und des Vertrauensschutzes greifen ebensowenig ein wie die Verwirkung der Beseitigungsbefugnis durch Zeitablauf [5]. Widersprechen die Werbeanlagen nicht bauaufsichtlichen, sondern Vorschriften des BBauG, der BauNVO, des Naturschutzrechts, des Straßen- und Wegerechts oder dem Denkmalschutzrecht, so liegt die Beseitigung wieder im behördlichen Ermessen. In beiden Fällen besteht aber kein Recht Dritter auf Erlaß einer Beseitigungsanordnung [6].

---

1 Urt. d. OVG Berlin v. 3.4.1970, BB-Beilage 2/1972 zu Heft 5/1972, S. 1; Weißgerber, S. 94; Zinkahn, DVBl 51, 398; Naumann, DVBl 51, 401
2 Kopp, VwVfG, § 40, Rdnr 6
3 Zinkahn, DVBl 51, 398
4 Michel, S. 144
5 Simon, WiVerw 80, 217; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 17
6 Simon, WiVerw 80, 217; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 17 am Ende

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist aber eine Beseitigungsanordnung nur zulässig, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können [1]. Wird eine Werbeanlage erneuert, weil sie unansehnlich geworden ist, besteht für die neue Werbeanlage kein Bestandsschutz, wenn ihre Funktion dabei geändert wird [2].

b) Bewilligung von Ausnahmen und Befreiungen

Ist eine Werbeanlage unzulässig, besteht dennoch die Möglichkeit, sie im Wege der Befreiung zuzulassen, wenn entweder Gründe des allgemeinen Wohls die Abweichung fordern oder dies zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist [3]. Um dem Erfordernis des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Bewältigung atypischer Fälle Rechnung zu tragen, können auch in den örtlichen Bausatzungen Ausnahmen und Befreiungen vorgesehen werden. Da es sich dabei um gemeindliches Ortsrecht handelt, muß die Bauaufsichtsbehörde vor der Gewährung von Befreiungen die Gemeinde hören. Das Einverständnis der Gemeinde ist nicht erforderlich [4]. Die Erteilung oder Versagung des Dispenses ist ein selbständiger Verwaltungsakt, der einen Antrag voraussetzt [5]. Es kann auch für eine im Außenbereich unzulässige Werbeanlage Befreiung gewährt werden [6]. Die Befreiung gibt jedoch einem Mitkonkurrenten keinen Anspruch auf dieselbe Ausnahme [7]. Liegen die Voraussetzungen für einen Dispens vor, steht es im Ermessen der Behörde, ob sie ihn erteilen will. Dabei ist abzuwägen, ob mit der Gewährung Nachteile für Dritte oder für die Allgemeinheit verbunden sind und ob solche Nachteile

1 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 18
2 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 29; Marschall, S. 348 m.w.N.; Beschluß d. BVerwG v. 5.11.1980, BRS 36, 312
3 Friauf, S. 504; Weustenfeld, Bauamt und Gemeindebau 65, 327
4 Urt. d. Hessischen VGH v. 23.1.1981, BRS 38, 335; Gädtke-Temme, S. 680; Kiehne, S. 127; Simon, BayBgm 64, 103
5 Marschall, S. 350
6 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 41 am Ende
7 Büge-Zinkahn, S. 102

durch Bedingungen verhindert werden können. So kann auf alle Fälle im Wege einer Dispensbedingung eine positiv schönheitliche Einwirkung auf ein Bauwerk oder eine Werbeanlage erzielt werden [1].

c) Nebenbestimmungen der Baugenehmigung bei Werbeanlagen

Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG bzw. den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen nur zulässig, wenn sie zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich sind [2]. Für die Werbeanlagen sind vor allem die Rechtsinstitute der Befristung und des Widerrufvorbehalts von Bedeutung. Die Baugenehmigung stellt eine gebundene Erlaubnis dar. Sie ist zu erteilen, wenn das Bauvorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. Für Nebenbestimmungen ist in diesen Fällen nur insoweit Raum, als sie sicherstellen sollen, daß die gesetzlichen Voraussetzungen der Baugenehmigung erfüllt werden [3].

Indes hat die Behörde darauf bedacht zu sein, daß die einer Genehmigung entgegenstehenden, aber behebbaren Mängel des Vorhabens beseitigt werden. Dies kann durch Auflagen oder auflösende Bedingungen erreicht werden [4]. Es gibt jedoch Besonderheiten, bei denen die obengenannten Grundsätze nicht so streng anwendbar sind wie bei den Anlagen der Außenwerbung. Die Genehmigung ist hier in der Regel nur befristet oder widerruflich zu erteilen, da Werbeanlagen meist nur eine begrenzte Lebensdauer haben. Eine Befristung kommt nur in Betracht, wenn die Anlagen nur vorübergehend angebracht werden sollen und ihre Anbringungsdauer zeitlich beschränkt ist. Ansonsten ist auf den Widerrufsvorbehalt zurückzugreifen, bei dem sich ein neuer Antrag nach Fristablauf erübrigt. Aber auch vom Widerrufsvorbehalt kann nur aus

1 Urt. d. OVG Münster v. 12.9.1960, DÖV 61, 629 und 631; Scheerbarth, S. 184
2 Knack, VwVfG, § 36, Rdnr 1; Roellecke, DÖV 68, 333 (341)
3 Plate, S. 146 f.; Weißgerber, S. 98
4 Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BRS 24, 172; Urt. d. BayVGH v. 14.10. 1971, VGHE 24, 174; Schönherr, ZVR 72, 326; Bull, BB 56, 326

sachlichen Gründen Gebrauch gemacht werden, wie bei einer Verwitterung der Anlage oder bei Änderung der Verhältnisse, die bei Antragstellung zu einer Ablehnung geführt hätten [1]. Da die Werbeanlagen in ihrer Mehrzahl vorübergehenden Charakter haben und als absichtlich auffallende Anlagen die Gefahr in sich bergen, die einem ständigen Gestaltungswandel unterliegende Umgebung zu verunstalten, ist eine Anpassungsmöglichkeit durch Befristung oder Widerrufsvorbehalt auch bei baurechtmäßigen Werbeanlagen sachlich gerechtfertigt und zur Verhinderung von Verunstaltungen auch im öffentlichen Interesse dringend geboten [2]. Solche Nebenbestimmungen halten sich regelmäßig im Rahmen der Sozialbindung, wenn sie den differenzierten Besonderheiten der Werbeanlagen Rechnung tragen. Dies ist der Fall, wenn die Bauaufsichtsbehörde eine Genehmigung nach pflichtgemäßem Ermessen ohne Nebenbestimmungen, befristet oder widerruflich erteilt [3]. Es steht daher nicht im freien Ermessen der Baubehörde, ob sie eine Genehmigung widerruflich oder befristet oder sogar widerruflich und befristet erteilen will. Die Behörde hat vielmehr von mehreren ihr zur Verfügung stehenden Mitteln das sachgerechteste und für den Betroffenen das am wenigsten einschneidende zu wählen. Dies ist in der Regel der Widerrufsvorbehalt [4]. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, daß Genehmigungen für Werbeanlagen in jedem Fall und regelmäßig nur widerruflich zu erteilen sind. Der regelmäßige Ausspruch ist mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nicht zu vereinbaren [5], der jedoch nur die Eigenwerbung schützt. Es bedarf immer eines sachlichen Grundes, der sich gerade bei Werbeanlagen aber nicht schwer finden läßt, da die Umgebung nicht in ihrem vorhandenen Zustand verharrt, sondern sich besonders in Städten und Gemeinden rasch ändert [6].

---

1 Simon, WiVerw 80, 216; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 33
2 Plate, S. 148; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 122 f.; Kiehne, S. 133
3 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 15 am Ende, Plate, S. 149; a.A. Scheerbarth, S. 375 f. lehnt auch eine solche Regelung ab.
4 Urt. d. OVG Koblenz v. 13.5.1965, BB 68, 478
5 Beckmann, WRP 78, 697
6 Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 3.6.1965, BRS 16, 127

Zum Teil ist für die Rechtsprechung und Literatur dieser sachliche Grund entbehrlich, da eine Anpassung an die Umgebung bei den Anlagen der Außenwerbung jederzeit möglich sein muß. Die bauliche Gestaltung steht dabei stets derart im Vordergrund, daß demgegenüber die Werbeanlagen in ihrem Bestand zurücktreten müssen. Sie können daher immer nur widerruflich oder befristet genehmigt werden [1], da die Eigenart einer Außenwerbungsanlage darin besteht, daß sie stets einer nicht voraussehbaren Kollisionsgefahr mit einer dem Gestaltungswandel unterliegenden Umgebung ausgesetzt bleibt [2]. So kann es auch sein, daß eine Werbeanlage nur befristet genehmigt werden kann, falls sie verunstaltend wirken würde, wenn ihre Umgebung innerhalb eines überschaubaren Zeitraums umgestaltet werden soll [3]. Ist die Werbeanlage dagegen ohne Vorbehalt genehmigt, kann deren Beseitigung nicht angeordnet werden, wenn später Umstände eintreten, wodurch die Anlage verunstaltend oder verkehrsgefährdend wirkt. Hier muß geprüft werden, ob die Genehmigung nicht nach § 49 VwVfG widerrufen oder nachträglich eingeschränkt werden kann [4]. Durch den Widerrufsvorbehalt ist es auch möglich, Werbeanlagen zu beseitigen, deren Anlaß der Anbringung weggefallen ist oder die für eine Firma werben, die nicht mehr existiert [5].

d) Die Anhörung von Beteiligten

Der Antrag auf Genehmigung einer Werbeanlage ist bei der Gemeinde einzureichen, die im Rahmen ihrer Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG zu dem Vorhaben zu hören ist, und dem Nachbarn vorzulegen. Dies hat unabhängig davon zu geschehen, daß die Vorschriften der Außenwerbung über die Gestaltung und Verkehrssicherheit keinen nachbarschützenden Charakter haben [6]. Die Behörde ist nicht berechtigt, vor Erteilung

1 Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 3.6.1965, BRS 16, 127; Schmidt-Tophoff, DÖV 63, 12; a.A. Scheerbarth, S. 238 (240), der eine solche Genehmigungspraxis für unzulässig hält.
2 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 122
3 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 34, der dies ausdrücklich als Organ der Werbewirtschaft einräumt.
4 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 18
Kiehne, S. 96
5 Simon, WiVerw 80, 214

einer Genehmigung etwa die Vorlage einer schriftlichen Einwilligung des Hauseigentümers oder des Vermieters zu verlangen, da die Baugenehmigung unbeschadet der privaten Rechte Dritter erteilt wird [1]. Ein etwa fehlendes Zustimmungserfordernis z.B. nach § 9 Abs. 2 BFStrG ist kein mit einer Klage erstreitbarer Verwaltungsakt, sondern nach geklärter höchstrichterlicher Rechtsprechung ein verwaltungsinterner Vorgang [2].

III. Die Überprüfbarkeit behördlicher Entscheidungen

1. Die Anfechtbarkeit der verwaltungsbehördlichen Anordnungen

Im Denkmalschutzrecht sah bereits ein Entwurf des preußischen DSchG von 1926 und das badische DSchG von 1959 vor, daß die Exekutive mit bindender Wirkung für die Gerichte bestimmt, ob ein Gegenstand als Kulturdenkmal anzusehen ist [3]. Diese Einschränkung der rechtlichen Kontrollmöglichkeit basierte auf der Erkenntnis, daß die Abwägung bei Wertvorstellungen letztlich eine politische und fachliche Entscheidungsaufgabe ist, deren inhaltliche Entscheidung in den Händen der Exekutive liegen soll, die auch die Begründungspflicht trägt. Die Kontrollbefugnis der Rechtsaufsicht und der Gerichte sollte sich nur darauf erstrecken, ob die Fachbehörde in einem Abwägungsprozeß fehlerfreier Zweck-Mittel-Wahl entschieden hat [4].

Nach der Auffassung von Kummer [5] hält die Rechtsprechnung nur noch an der Fassade der Nachprüfungskompetenz fest. In

---

1 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 30 f.; a.A. Urt. d. VG Arnsberg v. 10.4.1964, BB 67, 1185 f., das bei fehlendem Einverständnis des Eigentümers das Rechtschutzbedürfnis für die Klage verneint.
2 Urt. d. BVerwG v. 28.5.1963, BayVBl 64, 52; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung 72, 75; Kratzer, BayVBl 64, 254
3 Siehe bei Kummer, S. 41
4 Kummer, S. 42 ff. und S. 107
5 Kummer, S. 40 und S. 45 für das Denkmalschutzrecht, dessen Intentionen auf das Verunstaltungsrecht vollinhaltlich übertragbar sind.

Wirklichkeit bestehe bereits ein Verzicht auf definitive inhaltliche Stellungnahme und damit ein tatsächlicher Verzicht auf die nur noch abstrakt beanspruchte Letztentscheidungskompetenz. Dies lasse sich aus Bemerkungen entnehmen, wie: "Das Gericht hat sich anhand der durchgeführten Beweisaufnahme überzeugt, daß diese Gründe zutreffen" oder "Die Auffassung der kompetenten Fachbehörde ist nach Ansicht des erkennenden Senats, der sich bei der Ortsbesichtigung selbst ein Bild gemacht hat, nicht zu widerlegen." Kummer schlägt daher vor, zur Feststellung eines Denkmals eine Stelle mit einerseits fachlicher Kompetenz und Autorität und andererseits mit umfassendem Überblick zu benennen und die Denkmaleigenschaft nicht von einer Vielzahl von Kompetenzträgern gewinnen zu lassen [1]. Diese Gedanken auf den Begriff der Verunstaltung zu übertragen, ist sicher möglich, aber nicht so einfach durchführbar wie im Denkmalschutzrecht, da hier vor allem kulturgeschichtliche Momente in den Vordergrund treten, die einfacher erfaßbar sind als die ästhetische Bewertung einer Verunstaltung, die sich kaum klassifizieren läßt. Unabhängig davon gilt sowohl im Denkmalschutzrecht als auch im Verunstaltungsrecht, daß die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens nie dazu führen darf, die Rechtswegga rantie des Art. 19 Abs. 4 GG in irgendeiner Form einzuschränken [2]. Rechtsstaatlichen Forderungen, besonders im Hinblick auf eine Eigentumsbeschränkung, entspricht es, verwaltungsbehördliche Maßnahmen gegenüber der Werbefreiheit eng an das Gesetz zu binden. Die Eingriffe der Behörde sind aus der Willkür der reinen Behördenhandlung in die Normensphäre festumrissener Tatbestände zu bringen, damit die Berechenbarkeit der Verwaltungshandlungen gesichert ist [3]. So wäre es zu begrüßen, wenn die Entscheidung der Behörde auf eine breitere Meinungsgrundlage, wie sie durch ein Fachgremium gegeben wäre, gestellt werden würde. Allein durch die Institution eines fachlich kompetenten Gremiums könnte sichergestellt werden, daß sich der Betrof-

---

1 Kummer, S. 107
2 So auch van den Boom, S. 125
3 Naumann, DVBl 51, 399

fene eher einer solchen Entscheidung beugt. Dies hätte zugleich eine Entlastung der Rechtsaufsichtsbehörden und der Gerichte zur Folge, deren Kontrolle aber niemals von vorneherein beschränkt werden darf. Beunruhigend ist es indessen, daß sich die Gerichte selbst einer solchen Kontrolle begeben, indem sie den Fakten der Exekutive eine solche Prävalenz geben, daß ihre Urteile in der Sache kaum noch als Streitentscheidungen angesehen werden können [1].

2. Die volle gerichtliche Nachprüfung der Verwaltungsentscheidung

Der Begriff der Verunstaltung läßt als ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff nur eine richtige Entscheidung zu und unterliegt in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfungskompetenz [2], selbst wenn das Gericht letztlich nicht in der Lage sein sollte, substantielle Beiträge aus eigener Sachkunde zu leisten [3]. Die Gerichte helfen einerseits den Verwaltungsbehörden, indem sie allgemeine Grundsätze aufstellen, und nehmen andererseits nachhaltigen Einfluß auf die Gesetzgebung, wie das Urteil des BVerwG vom 28.6.1955 [4] zeigte [5]. Sie sind nach der Verfassung dazu berufen, das letzte Wort zu sprechen. Man kann daher nicht sagen, daß die Richter anstelle der Diktatur der Bauräte treten [6]. Der Richter ist eine durch geistig-intellektuelle Qualitäten ausgezeichnete Persönlichkeit, der gelehrt wurde, mit unserer Rechtsordnung umzugehen und in die man deshalb besonderes Vertrauen setzt. Ebenso wie das Parlament als Repräsentant des Volkes auftritt, spricht der Richter zwar im Namen des Volkes Recht, ist aber dennoch

---

1 Bartlsperger, DVBl 71, 724

2 Gädtke-Temme, S. 674, Gebeßler-Eberl, S. 18, für den Denkmalbegriff; ebenso Eberl-Schiedermair-Petzet, S. 29; Mang, BayVBl 62, 265; Naumann, DVBl 51, 401; Urt. d. OVG Nordrhein-Westfalen v. 30.6.1951, BBauBl 52, 22; Urt. d. PrOVG v. 14.3.1940, PrOVGE 105, 234 ff.; Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 338; Urt. d. BayVGH v. 14.10.1958, BayVBl 59, 58; Urt. d. OVG Lüneburg v. 17.12.1959, BB 60, 645, für die Frage, ob ein Werbeschild die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährdet; siehe dazu auch Urt. d. BVerwG v. 28.5.1963, BayVBl 64, 54; Urt. d. BVerwG v. 16.2.1968, BRS 20, 188 f.

3 a.A. Kummer, S. 43 f.

4 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.

5 Looks, S. 51

6 So aber Römer, Bauamt und Gemeindebau 66, 7

nicht an die Volksanschauung gebunden [1]. Selbst wenn dabei Lücken auftreten sollten, ist der Gesetzgeber dazu berufen, diese zu schließen. Ansonsten steht den Gerichten die legitime Rechtsfortbildung durch Richterrecht zu [2].

a) Die Nachprüfung der Verunstaltungsvorschriften durch den Richter

Die herrschende Meinung fordert einen nicht sachverständigen gebildeten Durchschnittsbeobachter für die Beurteilung einer Verunstaltung. Ein Verwaltungsbeamter, der über Genehmigungen für Werbeanlagen entscheidet, kann dies nicht sein, da dieser schon als sachverständig angesehen werden muß. Bereits insoweit kann daher die Behörde nicht abschließend darüber entscheiden. Selbst wenn Zweifel bei der Abgrenzung zwischen Rechts- und Ermessensfragen bestehen, ist im Sinne eines umfassenden Rechtsschutzes eine Rechtsfrage anzunehmen [3]. Die Gerichte sind außer bei höchstpersönlichen unvertretbaren Urteilen [4] zur Nachprüfung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht verpflichtet. Zudem hat die Rechtsansicht der Gerichte Vorrang vor der der Verwaltung. Außerdem bietet der Instanzenweg bis zu den Gerichten die Gewähr zur Vermeidung einer Wertungswillkür. Je mehr qualifizierte Meinungen zu dem in Frage stehenden Objekt geäußert werden, desto stärker nähert sich das letzte Urteil an eine partielle Intersubjektivität und damit an eine richtige Lösung an. Dies ist nicht nur bei unbestimmten Rechtsbegriffen der Fall, sondern besteht auch bei der Subsumtion von Sachverhalten unter eindeutig bestimmte Rechtsbegriffe [5]. Man kann daher nicht von vorneherein sagen, daß es dem Gericht prozeßtechnisch unmöglich ist, die Beurteilung der "Vorinstanzen" zu überprüfen [6]. Dazu kommt, daß die Verunstaltungsbegriffe hinreichend bestimmt sind und durch Präjudizien so verdeutlicht werden können, daß die Möglichkeit der gerichtlichen Nachprüfung wie im Privatrecht bei den zahlreichen

1 Looks, S. 53, die Repräsentationsfunktion des Richters, m.w.N.
2 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 66
3 Eyermann-Fröhler, VwGO, § 114, Rdnr 14
4 Urt. d. BVerwG v. 29.6.1957, BVerwGE 5, 153 (162), ob ein solcher Fall vorliegt, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu entscheiden.
5 Siebertz, S. 113; Schweiger, DVBl 68, 487 f.
6 Van den Boom, S. 126 f.

Generalklauseln besteht [1].
Die Mitglieder der Kammern und Senate können eine Verunstaltung aus ihrer persönlichen Kenntnis heraus mit Hilfe von Lichtbildern oder noch besser durch Augenscheinseinnahme beurteilen [2]. Dabei bilden gerade die ehrenamtlichen Richter bei den Verwaltungsgerichten ein retardierendes Moment, weil diese noch nicht so "verbildet" sind wie die Berufsrichter und der fiktiven Figur eines gebildeten Durchschnittsmenschen am nächsten kommen. Dies wirft allerdings die Frage auf, nach wessen Meinung sich die Berufungsrichter der Senate zu richten haben, da diese nur aus Berufsrichtern bestehen [3]. Das Urteil basiert aber neben den ästhetischen Wertungen auch auf Billigkeitserwägungen und dem geschulten Rechtsgefühl der Richter [4]. Es kann daher sein, daß die Verwaltungsbehörde den besseren Sachverstand aufweist. Der Richter bleibt aber Fachmann für die Anwendung des Rechts. Wenn der Richter selbst nicht genügend Sachverstand hat, kann er sich eines Sachverständigen bedienen, wie es im Bereich zivil- und strafgerichtlicher Praxis üblich ist [5]. Es ist jedoch für den Richter nicht ungewöhnlich, daß er seine persönliche Empfindung und Anschauung zurückdrängt und zum objektiven Maßstab seiner wertenden Beurteilung die Empfindungen der Allgemeinheit macht.
Es ist ihm Gewohnheit, sich in die Gedankengänge anderer Menschen hineinzuversetzen. Dazu braucht er nicht die Hilfe eines Fachmanns, denn der Zweck eines Sachverständigenbeweises ist es nicht, dem Richter die innere Distanzierung von eigenen Empfindungen und Anschauungen zu erleichtern [6]. Dies gilt jedoch nur, wenn man die Beurteilung durch einen gebildeten Durchschnittsmenschen zugrunde legt.

Auch die Nachprüfung, inwieweit die Behörde aufgrund gesetzlicher Bestimmungen positive Baupflege betreiben darf, unterliegt den Verwaltungsgerichten. Nach dem Grundsatz der

---

1 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 18
2 Urt. d. BVerwG v. 6.1.1961, BB 61, 1144; Looks, S. 38
3 Schweiger, DVBl 68, 482
4 Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369
5 Michel, S. 73
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 60; Urt. d. BVerwG v. 23.2.1960, BVerwGE 10, 164 (167 ff.); Urt. d. BVerwG v. 6.1.1961, BB 61, 1144

freien Beweiswürdigung kann das Gericht von sich aus auch den feineren Maßstab eines künsterlisch oder ästhetisch Geschulten anlegen, wenn es selbst über ein derartig geschultes Urteilsvermögen verfügt, und es in der Begründung seiner Entscheidung erkennen läßt, daß es in der Lage ist, diese Beurteilung vorzunehmen. In diesem Fall ist die Hinzuziehung eines Sachverständigen entbehrlich [1].

b) Die Beurteilung der Verunstaltung durch den Sachverständigen

Wie oben bereits angeführt, lehnt es die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur ab, bei der Beurteilung einer Verunstaltung einen Sachverständigen zu Rate zu ziehen, da sich das Gericht selbst aufgrund seiner Lebenserfahrung in die Gedankengänge eines gebildeten Durchschnittsbetrachters hineinversetzen kann [2]. Selbst § 14 der BremLBO, wonach bei der Feststellung einer Verunstaltung ein sachkundiger und erfahrender Betrachter zu hören ist, verpflichtet nicht die Verwaltungsbehörde und das Gericht, einen Sachverständigen zu hören [3]. Dadurch wird die Rechtsprechung vor ästhetische Wertungsprobleme gestellt, die der Natur der Sache nach in Grenzfällen äußerst schwer zu lösen sind und nahezu zwangsläufig zu verschiedenen Entscheidungen führen müssen [4]. So sind Fälle denkbar, bei denen auch der Durchschnittsbetrachter sich des Rats von Sachverständigen bedienen muß, vor allem, wenn es darum geht, bei komplizierten Bauanlagen aus den Plänen auf die spätere

1 Naumann, ZMR 52, 173; Naumann, DVBl 51, 402; Urt. d. PrOVG v. 4.4.1940, PrOVGE 105, 250 ff.

2 Urt. d. OVG Hamburg v. 22.11.1951, MDR 52, 254; Urt. d. OVG Münster v. 7.8.1956, BRS 6, 170; Urt. d. BayVGH v. 14.10.1958, BayVBl 59, 59; Urt. d. BVerwG v. 6.1.1961, BB 61, 1144; Urt. d. OVG Berlin v. 11.2.1966, BRS 17, 171; Urt. d. OVG Berlin v. 2.2.1968, BRS 20, 185; Urt. d. BayVGH v. 30.6.1971, BayVBl 73, 103; Urt. d. OVG Berlin v. 19.2.1971, BRS 24, 173; Urt. d. OVG Bremen v. 18.12.1973, BRS 27, 178; Schweiger, DVBl 68, 489; Groebe, NJW 64, 485; Baltz-Fischer, S. 186 f.; Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 269; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 61

3 Urt. d. OVG Bremen v. 18.12.1973, BRS 27, 178

4 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 269

Wirkung zu schließen. Bei Orts- und Straßenbildern von besonderer künstlerischer Bedeutung wird es sich in aller Regel empfehlen, Sachverständige zu hören [1].

Selbst wenn es um das Empfinden eines künsterlisch oder ästhetisch geschulten Beobachters geht, ist ein Sachverständiger nicht erforderlich, wenn das Gericht die Beurteilung und die Bestimmung der Wertanschauungen dieses Personenkreises selbst vornehmen kann. Es kann in diesem Falle sogar von den Ansichten eines Gutachters abweichen, wenn es sich mit ihm ausreichend auseinandersetzt [2].

Der Sachverständige kann nie dem Richter die Wertung abnehmen. Er hat nur die Grundlage für die vom Richter zu treffende Entscheidung zu liefern, soweit dieser nicht über die erforderliche Sachkunde verfügt. Er übt mehr beratende Tätigkeit aus und weist auf Dinge hin, die dem Richter allein verschlossen geblieben wären [3]. Soweit Gerichte Sachverständige heranziehen, geschieht dies nicht, weil als Maßstab der Sachverständige gewählt wird, sondern weil der Sachverständige als Richtergehilfe dem Gericht zur Aufklärung dient [4]. Das Urteil des Sachverständigen hat seine Bedeutung besonders beim Denkmal- und Naturschutz, und nur in geringem Maße im Verunstaltungsrecht, da nicht jede Werbeanlage durch einen Sachverständigen beurteilt werden kann. Dagegen sollte die Frage der Beeinträchtigung eines Bau- oder Naturdenkmals oder der Beeinträchtigung erhaltenswerter Eigenarten der Umgebung der Beurteilung von Baukunstsachverständigen vorbehalten bleiben [5].

Andererseits dürfte es für das Gericht nicht leicht sein, einen geeigneten Sachverständigen auf dem Gebiet des Verun-

---

1 Sauter, BaWüVBl 64, 131; Büge-Zinkahn, S. 104 f.
2 Büge-Zinkahn, S. 109; Urt. d. PrOVG v. 23.2.1939, PrOVGE 104, 228 ff.; Urt. d. PrOVG v. 4.4.1940, PrOVGE 105, 250 ff.; Looks, S. 39
3 Siebertz, S. 114; Schweiger, DVBl 68, 489
4 Schneider, BB 60, 196; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 28; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 23; Koch, JR 56, 369
5 Scheerbarth, S. 196 f.; Urt. d. Hessischen VGH v. 19.5.1978, BRS 33, 248

staltungsschutzes zu finden, wenn dieser nicht der Verwaltungsbehörde angehören soll [1], die Kopp [2] als Sachverständige par excellence bezeichnet. Auch unter den Sachverständigen gibt es keineswegs ein allgemein verbindliches ästhetisches Wertgefühl. Zum Teil weichen die Auffassungen auch bei ihnen stark voneinander ab [3]. Die Sachverständigen und die übrige Bevölkerung unterscheiden sich dadurch, daß jene, die in der übrigen Bevölkerung lebendigen Auffassungen systematisch durchdenken und in der Lage sind, sie darzulegen und zu begründen. Die Bevölkerung gibt ihr Urteil spontaner ab, ohne es näher begründen zu können und im allgemeinen, ohne sich darüber klar zu sein, warum sie einen Gegenstand als schön oder häßlich beurteilt [4]. Für einen einzigen Sachverständigen dürfte es unmöglich sein, eine objektive Entscheidung über die Abweichung in ästhetischer Hinsicht von dem zu fordernden Zustand zu treffen. Je nachdem, aus welcher Berufssparte der Sachverständige kommt, wird er sich kaum von architektonischen, behördlichen, künsterlischen, werbungstechnischen oder wirtschaftlichen Einflüssen freimachen können [5]. Dieser Aufgabe ist nur ein Gremium gewachsen, in dem alle beteiligten Anschauungen berücksichtigt werden. Bei dem oft nicht zu vermeidenden Interessenausgleich zwischen Werbewirtschaft und Baugestaltung könnten als Vermittler sogenannte Werbebeiräte, zusammengesetzt aus kommunalen und wirtschaftlichen Vertretern, fungieren. Ihr Votum kann auch von den Gerichten je nach Zusammensetzung als Votum des gebildeten Durchschnittsmenschen oder als Votum des künstlerisch besonders geschulten Betrachters gewertet werden [6].

---

1 Van den Boom, S. 129; Kummer, S. 44
2 Kopp, DÖV 66, 317 (322)
3 Looks, S. 49; Kummer, S. 47; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 28; Schneider, BB 60, 196; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 22
4 Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, BRS 9, 153
5 Greve, S. 25; Büge-Zinkahn, S. 109; Looks, S. 55; Urt. d. PrOVG v. 4.4.1940, PrOVGE 105, 250 ff.
6 Ähnlich Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 251

c) Die Beurteilung der Verunstaltung durch den Sachverständigen als Richter

Ein Sachverständiger als Richter entspricht zwar nicht dem von der herrschenden Meinung aufgestellten Erfordernis des gebildeten Durchschnittsmenschen, es ist jedoch eine Überlegung wert, ob man nicht auch den Sachverständigen, der das Urteil sowieso in hohem Maße mitgestaltet, mit richterlicher Verantwortung belasten sollte [1]. Es wird aber kaum möglich sein, neben dem Berufsrichter und dem Laienrichter auf die Richterbank so viele Sachverständige als Richter zu bringen, wie sie nötig wären, um all die Sachkunde vorhanden sein zu lassen, damit das Gericht allseitig und nicht einseitig besetzt ist. Die größte Gefahr besteht darin, daß der einzelne Sachverständige als Richter nur seine einseitige Auffassung für die richtige hält, und diese den nichtsachverständigen Mitgliedern des Kollegialgerichts vorträgt. Es bleibt zu hoffen, daß nicht der Jurist als rechtlicher Sachverständiger eines Tages von den Werbefachleuten als Richter zum Beweisthema Verunstaltung von Werbeanlagen geladen wird [2]. Dies verhindert Art. 92 GG, wonach die rechtsprechende Gewalt den Berufsrichtern anvertraut ist.

d) Die Grenzen der Objektivierung bei Wertentscheidungen durch den Richter

Um dem Vorwurf der Geschmacksdiktatur zu entgehen, muß der Richter sein Urteil in möglichst weitem Umfang objektivieren und die ästhetische Durchschnittsauffassung bestimmen [3]. Er hat für die optimale Einordnung des Falles in das gesamte Rechtssystem zu sorgen, die im Gegensatz zur subjektiven Gestaltung der Verwaltungsbehörde objektiv erkennend ausgerichtet sein muß [4]. Der Richter hat sich dabei auch nach der Auffassung der Gemeinschaft zu richten, nicht umgekehrt diese nach ihm. Die persönliche Auffassung des Richters hat

1 Schmidt, JZ 61, 586
2 Schmidt, JZ 61, 586 ff.
3 Looks, S. 54 f.
4 Schweiger, DVBl 68, 487

daher nicht allein maßgebend zu sein. Er muß vielmehr eruieren, welche Anschauungen bei den Fachleuten vorkommen und überwiegen, um sie zur Grundlage seines im Namen des Volkes ergehenden Urteils machen zu können [1]. Entscheidend ist nicht die Mehrheit im Volke, da diese sich nicht für jede Verunstaltung ermitteln läßt, weil die Ermittlung viel zu zeitaufwendig wäre. Außerdem ist der Geschmack der Masse für eine Beurteilung einer Verunstaltung nicht entscheidend, da dieser genauso unbestimmbar ist, wie das Empfinden eines gebildeten Durchschnittsmenschen [2]. Dies ist auch gerecht, da allein der geschulte Betrachter bestimmbar ist, und durch ihn erst die Zweckmäßigkeit und die Rechtssicherheit bei den Verunstaltungsvorschriften erreicht wird. Über die herrschenden Vorstellungen von guter und schlechter Gestaltung kann man nur Vermutungen anstellen, die letztlich wieder auf eine nicht erwünschte, weil nicht objektivierbare Eigenbewertung des Richters hinauslaufen [3]. Diesem steht es aber nicht zu, seinen Geschmack anstelle des Geschmacks der Mehrheit, des gebildeten Durchschnittsmenschen oder der künstlerisch geschulten Fachleute zu setzen [4]. Die Richter sind auch nicht dazu berufen, vorgegebene Gestaltungsentscheidungen des Gesetzgebers, auch positiver Art, zu korrigieren, es sei denn, sie wären verfassungswidrig. Hier sind der Entscheidungsfortbildung der Judikatur durchaus Grenzen gesetzt [5].

IV. Die Überprüfbarkeit örtlicher Bauvorschriften

Bei der Versagung der Baugenehmigung für eine Anlage der Außenwerbung wird im Wege einer Verpflichtungsklage nach

---

1 Looks, S. 57 f.
2 a.A. Looks, S. 60, der nur auf die Mehrheit der ästhetischen Anschauungen abstellt und diese auch im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz für objektivierbar hält.
3 Maier, BayVBl 80, 9; Schweiger, DVBl 68, 487
4 Ähnlich Naumann, DVBl 51,403
5 Naumann, ZMR 52, 174; a.A. Lerche, Werbung und Verfassung, S. 66 f.

§ 42 Abs. 1 2. Alternative VwGO die örtliche Bauvorschrift incidenter auf ihre formelle wie materielle Rechtsgültigkeit hin, einschließlich ihrer Bestimmungen, überprüft. Die gerichtliche Prüfungsbefugnis erstreckt sich dabei nur auf die Gesetzmäßigkeit, nicht aber auf die Zweckmäßigkeit der ortsrechtlichen Norm [1]. Es geht auch dabei nicht um Ermessensfragen, sondern um Rechtsfragen der Gültigkeit einer Ortsvorschrift. Die Gerichte sind daher nicht an rechtliche und geschmackliche Auffassungen des Satzunggebers gebunden, sondern müssen darüber nach ihrer eigenen freien Überzeugung entscheiden [2], wobei insbesondere auf den Abwägungsvorgang und darauf zu achten ist, daß den Gemeinden bei der Bestimmung der gestalterischen Ziele ein nur eingeschränkt überprüfbarer Ermessensspielraum zusteht [3].

Darüber hinaus gibt das Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO die Möglichkeit, außerhalb eines konkreten Rechtsstreits die Rechtsgültigkeit ortsrechtlicher Satzungen über Werbeanlagen mit allgemeinverbindlicher Wirkung von den Verwaltungsgerichtshöfen bzw. Oberverwaltungsgerichten der Länder klären zu lassen [4].

---

1 Simon, BayBgm 64, 103; Büge-Zinkahn, S. 43; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 117 f.
2 Schneider, BB 62, 1228; Urt. d. BVerwG v. 22.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff.
3 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 26.8.1982, BRS 39, 283
4 Simon, BayBgm 64, 103; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 118

F. DAS ERFORDERNIS DER RECHTSSTAATLICHEN BESTIMMTHEIT UND KONTROLLIERBARKEIT DES VERUNSTALTUNGSBEGRIFFS INFOLGE DER EIGENTUMSGARANTIE

I. Die verfassungsrechtlichen Grenzen des Baugestaltungsrechts, insbesondere der verfassungsrechtliche Schutz der Werbeanlagen

Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik garantiert einem jeden die freie Entfaltungsmöglichkeit auf dem Gebiet der Werbung und begrenzt diese nur, wo das Allgemeinwohl beeinträchtigt wird [1]. Nach dem Gesamtgehalt des GG kann aber nicht angenommen werden, die staatliche Tätigkeit habe sich heute darauf zu beschränken, die Allgemeinheit vor Gefahren zu bewahren. Die Allgemeinheit erwartet heute mehr vom Staat [2].

1. Marktwirtschaft und Werbung in der Freiheitsordnung

Noch in den fünfziger Jahren wurde der Wirtschaftswerbung ein geringer Rang innerhalb des Verfassungssystems eingeräumt. Man war damals der Auffassung, daß der Handel auch ohne Werbung betrieben werden könne und daß deshalb eine Beschränkung der Werbung keine Beschränkung der Berufs- und Gewerbefreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG darstelle, sondern sich ausschließlich nach Art. 14 GG richte [3]. Heute darf die bedarfsweckende Werbung, die dem sozialen Staat erwünscht ist, eine staatliche Gewährleistung für sich beanspruchen [4]. In der Grundsatzentscheidung zur Außenwerbung des BVerwG vom 28.6.1955 [5] wird ausdrücklich festgestellt, daß die Befugnis, Werbemittel aufzustellen und anzubringen, zum Inhalt der grundrechtlichen Berufs- und Gewerbefreiheit

---

1 Greve, S. 62; Mangoldt-Klein, S. 162
2 Naumann, ZMR 52, 172; a.A. Schneider WRP 59, 2, der nur eine Gefahrenabwehr anerkennen will.
3 Urt. d. Hessischen VGH v. 13.8.1953, VerwRspr 54, 483 ff.; Urt. d. OVG Berlin v. 4.11.1953, Entscheidungen OVG Berlin 3, 8 (14); Lerche, Werbung und Verfassung, S. 5 ff.
4 Jürgens, VerwArch 62, 129; Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 38
5 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 ff. - 173 und 179

nach Art. 12 Abs. 1 GG sowie der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG gehört und nur sachlich gerechtfertigten Einschränkungen unterliegt [1]. Eine öffentlich-rechtliche Reglementierung ist infolgedessen nur mit der Maßgabe zulässig, daß sie sich als gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung der genannten Grundrechte darstellt.

2. Der Rechtssatz der Sozialstaatlichkeit

Dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip entspricht eine Vorschrift nur, wenn und soweit sich aus ihrem Inhalt mit hinreichender Bestimmbarkeit ermitteln läßt, was von dem einzelnen verlangt wird und welche Eingriffe in seine Rechte möglich sind. Die Folge der in Art. 20 Abs. 3 GG festgelegten Rechtsbindung des Gesetzgebers ist, daß verfassungswidrige Gesetze keinen Bestand haben können. Jeder Eingriff in die Rechte des Betroffenen erfordert eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage [2]. Das sozialstaatliche Bekenntnis der Verfassung in Art. 20 GG und die Sozialgebundenheit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG umfaßt in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Ermächtigung an den Gesetzgeber, den Inhalt des Eigentums so zu gestalten, wie es die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse gebieten. Inhalt und Schranken des Eigentums sind so nicht ein für alle Male festgeschrieben, sondern müssen unter Beachtung der Eigentumsgarantie den Veränderungen in den Rechtsanschauungen und in der Sozialordnung angepaßt werden [3]. Nach dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot muß die Eigentumsbeschränkung, die das Verunstaltungsverbot darstellt, ausreichend bestimmt sein, damit der Eigentümer weiß, wie er sein Grundstück nutzen darf und die Anforderungen an ihn im wesentlichen voraussehbar sind und nicht unberechenbar werden. Dies erfordert, daß der Gesetzgeber wenigstens seine Ziele und Grundgedanken deutlich macht [4].

---

1 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 38
2 Urt. d. BVerfG v. 12.11.1958, BVerfGE 8, 274 (325); Seifert-Hömig, S. 177
3 Kiehne, S. 42; Zinkahn, DÖV 53, 164
4 ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 22; ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 27; Beschluß d. BVerfG v. 3.2.1959, BVerfGE 9, 137 ff.; Beschluß d. BVerfG v. 7.4.1964, MDR 64, 567 ff.; Urt. d. OVG Münster v. 10.4.1973, BRS 27, 194; Urt. d. OVG Lüneburg v. 29.3.1979, BRS 35, 249

3. Grundgesetzliche Schranken der Außenwerbung

Die Werbefreiheit ist garantiert durch die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, der Berufs- und Gewerbefreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG. Gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen der Werbefreiheit mit der Maßgabe der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ergeben sich für bauliche Anlagen und Anlagen der Außenwerbung aus dem Straßenrecht, dem Straßenverkehrsrecht, dem Natur- und Landschaftsschutzrecht, dem Denkmalschutzrecht, dem Bauplanungs- und dem Bauordnungsrecht [1]. Sowohl der Schutz aus Art. 12 GG als auch der aus Art. 14 GG stehen unter einem Gesetzesvorbehalt, der auch durch landesrechtliche Vorschriften ausgefüllt werden kann [2].

Da es nur um die Bestimmtheit des Eingriffs geht, ist nicht nur die Verunstaltungsabwehr mit dem GG zu vereinbaren, sondern auch die Verhinderung der bloßen Unschönheit, also jeder das ästhetische Empfinden beeinträchtigenden Störung der architektonischen Harmonie [3]. Durch die Verhinderung einer bloßen Störung der architektonischen Harmonie werden Persönlichkeit, künstlerische Gestaltungsfreiheit, Gewerbefreiheit und Eigentum nicht wesensmäßig anders betroffen als durch die Verhinderung einer Verunstaltung, da sowohl die Verunstaltung durch den gebildeten Durchschnittsmenschen als auch die eine Stufe höher stehende Harmonie durch den Maßstab des Fachmanns bestimmbar werden. Daher kann sich der Gesetzgeber auch zu einer positiveren Gestaltungsanforderung entschließen, ohne daß dies gleich eine Enteignung nach Art. 14 GG darstellt. Dies hat nichts damit zu tun, eine bestimmte Baugesinnung zu erzwingen oder eine ästhetische Ge-

1 Vgl. die Übersicht bei Bartlsperger-Boldt-Umbach, S. 563
2 Schuwerack, S. 69 m.w.N.
3 Proksch, S. 130 f.; Schweiger, DVBl 68, 487

schmackszensur durchzusetzen, da man Gleiches der Verunstaltungsabwehr auch vorwerfen könnte [1]. In so vielen Lebensbereichen greift der Staat mittels positiver Forderungen ein, daß nicht einzusehen ist, warum gerade die Baugestaltung als Ausdruck eines gewissen Lebensstils davon verschont bleiben sollte. Jürgens [2] geht sogar so weit, obwohl er der Außenwerbung einen verfassungsrechtlichen Schutz innerhalb der Schranken des Grundeigentums zuerkennt, daß diese nur an der Stätte der Leistung, nach seiner Ansicht an der Verkaufsstelle, miteinbezogen notwendige Wegweiser zu dieser Stätte, grundrechtlich geschützt ist. Dies widerspricht jedoch völlig einer Rechtfertigung der Grundrechtsbeschränkung aus der Erforderlichkeit und verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

4. Die einzelnen Grundrechte zum Schutz der Wirtschaftswerbung in bezug auf die Außenwerbungsanlagen

a) Art. 14 GG - Die Eigentumsordnung

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt. Bei den bauästhetischen Anforderungen an die Baugestaltung bei Werbeanlagen handelt es sich um eine legitime Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die mit Art. 14 vereinbar ist und keine Enteignung darstellt [3]. Die Außenwerbung unterliegt als Teil des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes den vermögenswerten Rechten und damit dem Schutzgut des Art. 14 GG. Die Befugnis, derartige Anlagen zu errichten, folgt aus der Baufreiheit, die sich nach heute völlig herrschender Meinung ebenfalls aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ergibt [4]. Ein unbegrenztes Recht, Anlagen der

1 a.A. ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 16
2 Jürgens, VerwArch 62, 111
3 Friauf, S. 490; Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 1; Englert-Mang, Die Bayerische Bauordnung, S. 11; Zoller, S. 58; Hüffer, BayVBl 84, 12; Simon, WiVerw 80, 194; Maier, BayVBl 80, 7; Kimminich, GG, Art. 14 Rdnr 139; Siebertz, S. 88; Naumann, DVBl 51, 401; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 1, für örtliche Bauvorschriften; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 178; Urt. d. BGH v. 8.7.1965, BRS 19, 33; Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 316 f.; Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BVerwGE 21, 251 (255); Beschluß d. BVerfG v. 15.1.1969, BVerfGE 25, 112 (117); Beschluß d. BVerfG v. 19.6.1969, BVerfGE 26, 215 (222)
4 Schuwerack, S. 67 f.; Looks, S. 61; Urt. d. OVG Münster v. 20.1.1964, BRS 15, 168

Außenwerbung zu errichten, gehört nicht zum Wesensgehalt des Eigentums und hat auch niemals bestanden. Dieses Recht ist stets mit Rücksicht auf die Interessen der Allgemeinheit eingeengt gewesen [1].

Das Eigentum gewährt nämlich keine unbeschränkte Herrschaftsbefugnis, sondern unterliegt sozialen Bindungen [2]. So gesehen schränken ästhetische Bauvorschriften nicht das Grundrecht des Art. 14 GG ein, sondern normieren nur die dem Eigentum ohnehin immanenten sozialen Pflichtbindungen [3]. Diese Nutzungsbeschränkungen legen in der Regel dem Grundstückseigentümer kein ausgleichspflichtiges Sonderopfer auf, sondern konkretisieren sozusagen nur die Sozialgebundenheit des Eigentümers [4]. Das in einer Bauordnung enthaltene Verbot von Außenwerbung ist daher grundsätzlich als Inhaltsbestimmung des Eigentums aufzufassen [5].

Jedoch stellt das rechtswidrige Verbot einer Werbeanlage einen enteignungsgleichen Eingriff dar [6]. Das BVerfG hat in seinem Beschluß vom 15.7.1981 [7] entschieden, daß die Zivilgerichte bei einer enteignungsrechtlichen Rechtswidrigkeit, etwa ohne gesetzliche Grundlage, keine Enteignungsentschädigung zubilligen dürfen; vielmehr soll nur ein Abwehranspruch bestehen. Der BGH hat in seinem Urteil vom 26.1.1984 [8] zugestanden, daß ein Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs nicht unmittelbar aus Art. 14 Abs. 3 GG hergeleitet werden kann. Einen Anspruch bejaht der BGH aber weiterhin. Er begründet diesen aus dem Aufopferungsgedanken, der dort anwendbar ist, wo es sich nicht um eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG handelt [9]. Die dann zu zahlende

1 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 131; Büge-Zinkahn, S. 17; Kimminich, GG, Art. 14 Rdnr 140 am Ende
2 Kimminich, GG, Art. 14 Rdnr 139; Wiethaup, Neue Wirtschaftsbriefe 1969, Fach 24, S. 708; Büge-Zinkahn, S. 17 f.; Weißgerber, S. 37; Kodal, S. 630
3 Kiehne, S. 47
4 Urt. d. BGH v. 8.7.1965, BRS 19, 33 ff.; Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 316 f.; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 1
5 Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BVerwGE 21, 251 (255); Kimminich, GG, Art. 14 Rdnr 142; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 130; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (174)
6 Urt. d. BGH v. 8.7.1965, NJW 65, 1912; Kimminich, GG, Art. 14 Rdnr 142
7 Beschluß d. BVerfG v. 15.7.1981, BVerfGE 58, 300 ff.
8 Urt. d. BGH v. 26.1.1984, BGHZ 90, 17 ff.
9 Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Vorb. §§ 39j - 44c Rdnr 77 f.; Rüfner in Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., S. 500 f.

Entschädigung kann dazu beitragen, eine übersteigerte Kulturpflegetätigkeit der Behörden in vernünftigem Maße zu halten [1].
Für die Beschränkbarkeit der Außenwerbung unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten dürfen Inhalt und Schranken des Eigentums nicht derart bestimmt werden, daß sie in ihrer Ausgestaltung grob sachwidrig sind und in die Interessen der Beteiligten grundlos oder übermäßig eingreifen. Das Wesen der Eigentumsbindung ist es, daß sie erfolgt, um das Eigentum gegen übergeordnete oder gleichgeordnete kollidierende Werte abzugrenzen und daß sie dadurch hinreichend sachlich gerechtfertigt ist [2]. Unter Beachtung dieser Gesichtspunkte sind auch generalisierende Regelungen über die Zulässigkeit von Werbeanlagen überhaupt oder von bestimmten Anlagen zulässig [3]. Des weiteren sind Inhaltsbestimmungen und Beschränkungen des Eigentums nur gerechtfertigt, wenn sie eine angemessene Abwägung der privaten Interessen der Werbungtreibenden und der Belange der Allgemeinheit erkennen lassen [4].

Soweit der Gesetzgeber die bisher geltenden Verunstaltungsschutztatbestände näher konkretisiert, ist er durch die rechtsstaatlichen Grundsätze der Voraussehbarkeit, der Wägbarkeit und der Meßbarkeit nicht gehalten, den Schutz vor Verunstaltungen positiv zu fassen und bis zu einer harmonischen Einfügung auszudehnen. Positiven Baugestaltungsanforderungen stünde die Eigentumsgarantie nicht entgegen, da damit die Grenzen der zulässigen Sozialbindung des Eigentums nicht überschritten würden [5]. Solche positiven Gestaltungsziele können nur durch Gesetz festgelegt werden. Es darf nicht der Baubehörde überlassen bleiben, die Gestaltungsziele von Fall zu Fall neu festzulegen [6]. Der Landesgesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht gehindert, erhöhte gestalterische Anforderungen an bauliche Anlagen zu stellen, wie dies den Gemeinden über Ortssatzungen und Bebauungspläne seit langem unbestritten möglich ist [7].

1 Naumann, DVBl 51, 400
2 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 131; Schneider, BB 62, 471; Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 79
3 Simon, WiVerw 80, 215
4 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 1; Urt. d. OVG Rheinland-Pfalz v. 1.6.1978, Amtliche Sammlung der OVG Rheinland-Pfalz und Saarland, Band 15, S. 108
5 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 268 f., die bis zu einer erheblichen Beeinträchtigung die Verfassungsmäßigkeit der Verunstaltungsvorschriften annehmen.
6 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 410
7 Hüffer, BayVBl 84, 12 f.

b) Art. 12 GG - Die Berufs- und Gewerbefreiheit

Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistet unbeschränkt nur das Recht der freien Berufswahl, während das Recht der freien Berufsausübung durch Gesetze geregelt und eingeschränkt werden kann [1]. Dies tun die Verunstaltungsvorschriften im zulässigen Maß, da sie nur Normen darüber enthalten, wie Werbung zu betreiben ist, also reine Berufsausübungsregelungen darstellen, die in jedem Fall dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegen [2]. Die Tätigkeit derjenigen, die Außenwerbung betreiben, wird durch keine spezifische Berufszugangsregelung berührt [3]. Denn die Verunstaltungsregelungen beschränken nicht das Recht, Werbung zu treiben, sondern regeln nur die Ausübung dieser Tätigkeit insofern, als sie das Aufstellen und Anbringen bestimmter Werbeanlagen untersagen. Das Grundrecht der Berufsfreiheit wird durch sie nicht in seinem Wesensgehalt angetastet, es wird nur die Ausübung der Werbetätigkeit denjenigen Schranken unterworfen, die für Anlagen der Außenwerbung allgemein gelten [4]. Das in Art. 12 GG geschützte Recht zu werben enthält nicht die Befugnis, sich über die dem Eigentum gezogenen Schranken hinwegzusetzen. Soweit Verbote für Außenwerbungsanlagen nach Art. 14 GG unbedenklich sind, berühren diese baurechtlichen Eigentumsschranken nicht das Grundrecht der Gewerbe- und Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG [5].

c) Art. 5 Abs. 1 GG - Das Recht der freien Meinungsäußerung

Das in Art. 5 Abs. 1 GG verbürgte Recht der freien Meinungsäußerung wird durch die Baugestaltungsvorschriften nicht ver-

---

1 Urt. d. OVG Münster v. 20.1.1964, BRS 15, 167; Schuwerack, S. 68; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 94
2 Kiehne, S. 59
3 Friedrich, WRP 72, 113
4 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (179); Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 58
5 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 320; Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BayVBl 66, 21

letzt. Nach Meinung des BVerwG [1] ist "der Sinn der Werbung nicht die Äußerung einer bestimmten Ansicht, sondern die Beeinflussung des Käufers mit dem Ziele, ihn kaufbereit zu machen". Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet auch nicht das Recht, überall, unter allen Umständen und in jeder Form Meinungen zu äußern und zu verbreiten [2]. Daher ist die Werbefreiheit nicht durch Art. 5 Abs. 1 GG garantiert.

Nach einer neueren Ansicht insbesondere von Lerche [3] soll die Meinungsfreiheit dem wirtschaftlich-kommunikativen Gebiet nicht absolut verschlossen bleiben, sie soll mehr als bisher zugunsten der Werbung herangezogen werden [4]. In einem Urteil des BVerfG vom 4.4.1967 [5] wurde ausgeführt, daß auch politische werbliche Äußerungen "Meinungen" im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sein können und daher den Schutz des Grundrechts der Meinungsfreiheit genießen [6]. Dieses Urteil beansprucht indes keine Geltung für die gesamte Wirtschaftswerbung, sondern nur für Meinungsäußerungen durch Druckschriften [7]. Ansonsten würde dies bedeuten, daß bei der Prüfung, ob eine Anlage der Außenwerbung verunstaltend oder verkehrsgefährdend ist, in die Erwägungen miteinbezogen werden muß, daß die Außenwerbung durch Art. 5 Abs. 1 GG intensiven Grundrechtsschutz genießt [8]. Dabei ist dem Grundrecht ein angemessener Raum zu sichern und zu verhindern, daß jede Einengung unterbleibt, die nicht mit Rücksicht auf mindestens gleichwertige Rechtsgüter geboten erscheint [9]. Dies hätte zur Folge, daß die Verunstaltungsvorschriften restriktiv ausgelegt werden müßten.

---

1 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (178 f.); Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 58; Weißgerber, S. 33
2 Urt. d. OVG Münster v. 10.4.1973, BRS 27, 197
3 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 154 ff.
4 Schneider, MA 68, 126
5 Urt. d. BVerfG v. 4.4.1967, DB 67, 638 ff.
6 Schneider, MA 68, 126; Friedrich, WRP 72, 114
7 Jürgens, VerwArch 62, 112; a.A. Friedrich, WRP 72, 114
8 Friedrich, WRP 72, 115
9 Urt. d. BVerwG v. 7.6.1978, NJW 78, 1936

d) Art. 5 Abs. 3 GG - Die Kunstfreiheitsgarantie und die Baugestaltungsvorschriften

Die Baukunst und mit ihr die äußere Gestaltung eines Bauwerks fällt unter dem nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Tatbestand eines Kunstwerks [1]. Aus der Kunstfreiheitsgarantie erwächst aber nicht die Befugnis, sich über die dem Eigentum zulässigerweise gezogenen Schranken hinwegzusetzen [2]. So verletzen die baugestalterischen Vorschriften Art. 5 Abs. 3 GG nicht [3]. Trotzdem ist die Garantie der Werbefreiheit durch Art. 5 Abs. 3 GG nicht anerkannt [4].

e) Art. 2 Abs. 1 GG - Persönliche Freiheitsrechte

aa) Das Wirtschaftsfreiheitsrecht

Die allgemeine Handlungsfreiheit, die auch die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit einschließt, wird von Art. 2 Abs. 1 GG garantiert [5]. Aus dieser Gewährleistung ergibt sich das Recht auf freien wirtschaftlichen Wettbewerb und damit das Recht auf freie wirtschaftliche Werbung [6]. Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darf die Handlungsfreiheit durch Rechtsvorschriften nicht unerträglich eingeschränkt werden. Die Entfaltungsfreiheit hat im Wirtschaftsleben dort ihre Grenze, wo Schranken im öffentlichen Interesse und zum Wohle der Gemeinschaft geboten sind [7].

---

1 Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 5 Abs. 3 Rdnr 72; Zinkahn, DÖV 53, 165
2 Beschluß d. BVerwG v. 10.12.1979, BRS 35, 254
3 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 58
4 Bartlsperger, Die Werbenutzungsverträge der Gemeinden, S. 38; Fußnote 103; bejahend Lerche, Werbung und Verfassung, S. 77 ff.
5 Urt. d. BVerfG v. 16.1.1957, BVerfGE 6, 32
6 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 31
7 Entscheidung d. BayVerfGH v. 30.9.1980, BayVBl 80, 688; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 32

Daraus wird der Schluß gezogen, daß staatliche Eingriffe unzulässig sind, soweit sie über die Abwehr von Verunstaltungen hinaus positiv auf eine bestimmte Baugesinnung gerichtet sind. Staatlicher Zwang müsse auf die Gefahrenabwehr beschränkt bleiben und darf nicht auf die Wohlfahrtspflege ausgedehnt werden, diese gehöre nicht mehr zur verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG [1].

Diese Auffassung kann nicht geteilt werden. Die bloße Gefahrenabwehr genügt nicht zur Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung, der Staat muß auch zur Wahrung der Interessen der Allgemeinheit zu positiven Anforderungen greifen dürfen [2]. Auch positive Gestaltungsanforderungen lassen der Handlungsfreiheit so viel Raum, daß die sie normierenden Vorschriften mit Art. 2 Abs. 1 GG in Einklang stehen. Es sind daher sowohl als Bundes-, Landes- und Ortsrecht Normen möglich, die über die reine Verunstaltungsabwehr hinausgehen können, denn es ist nicht Aufgabe des Art. 2 Abs. 1 GG, den Werbungtreibenden unbeschränkte Handlungsfreiheit einzuräumen [3]. Daher steht alles, was die Harmonie und Eigenart des Orts- und Landschaftsbildes beeinträchtigt, nicht im Einklang mit der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG. Die Grenze, die den Eingriffen des Gesetzgebers gezogen ist, bildet der unantastbare Wesensgehalt der Handlungsfreiheit [4]. Das Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit ist nur innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet, wozu alle formell und materiell der Verfassung entsprechenden Gestaltungsnormen gehören [5]. Selbst wenn man über Geschmacksfragen nicht streiten kann, so kann man nicht zulassen, daß unkontrollierbar Werbung getrieben wird, da die Handlungsfreiheit der Werbetreibenden dort ihre Grenzen findet, wo die Handlungsfreiheit anderer tangiert wird [6].

---

1 So Grewe und Rauschenbach zitiert bei Zinkahn, DÖV 53, 163; vgl. dazu Urt. d. Hessischen VGH v. 13.8.1953, VerwRspr 54, 486
2 Urt. d. Hessischen VGH v. 13.8.1953, VerwRspr 54, 486; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 32
3 Zinkahn, DÖV 53, 163 f.; Büge-Zinkahn, S. 21; Urt. d. OVG Hamburg v. 30.8.1951, MDR 52, 60; Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 338
4 Büge-Zinkahn, S. 19
5 Beschluß d. BVerwG v. 1.7.1969, BB-Beilage zu Heft 21/1970, S. 2
6 a.A. wohl Bull, BB 56, 325

bb) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht und der Verunstaltungsschutz

Die Werbefreiheit ist ein Ausfluß des allgemeinen Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit [1]. Die individuelle Freiheit des einzelnen findet aber dort ihre Grenzen, wo die Ausübung seiner Rechte gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht findet seine Grenze an den Gesetzen und nicht die Gesetze ihre Grenze am Persönlichkeitsrecht [2]. Es wäre ein Rückfall in ein rein kommerzielles Denken, wenn die unersetzbaren Werte der Umgebung durch eine extrem individualistische Auslegung der freien Persönlichkeitsentfaltung, des Berufs und des Eigentums zum Opfer fallen würden [3]. Genauso würde ein vollständiges Verbot der Wirtschaftswerbung dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit widersprechen [4].

cc) Das Verhältnis von Art. 2 GG zu den anderen Grundrechten

Das Recht zur Anbringung und Errichtung von Werbeanlagen ist primär ein Ausfluß des Eigentumsrechts. Die verfassungsrechtliche Grenze der Außenwerbung ist daher aus den Spezialvorschriften der Art. 12 und 14 GG und nicht aus dem Auffangtatbestand für alle Grundrechte, dem Art. 2 GG zu entnehmen [5]. Da die Gestaltungsvorschriften Rechtsgebiete betreffen, die in Art. 12 und 14 GG ihre besondere und gegenüber Art. 2 GG selbständige Regelung gefunden haben, kann das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG neben ihnen keine rechtserhebliche Bedeutung haben [6].

---

1 Naumann, ZMR 52, 171; Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 15
2 Zinkahn, DVBl 51, 369; a.A. Weißgerber, S. 22, der sich für eine enge Auslegung des Begriffs der verfassungsmäßigen Ordnung ausspricht, wie er sich aus Art. 1 Abs. 3 GG ergebe.
3 Grewe, MA 51, 247
4 Urt. d. OVG Lüneburg v. 28.1.1954, BBauBl 54, 338
5 Büge-Zinkahn, S. 16 f.; Lerche, Werbung und Verfassung, S. 92; Zinkahn, DÖV 53, 164; Kiehne, S. 59; a.A. Weißgerber, S. 19
6 Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (180)

f) Art. 3 GG - Der Gleichheitsgrundsatz

Bei allen Verboten und Beschränkungen von Werbeanlagen ist auch der Gleichheitsgrundsatz zu beachten. Eine unterschiedliche Behandlung gleicher Werbeanlagen unter gleichen tatsächlichen Voraussetzungen ist unzulässig. Solche Verbote gelten auch für Wirtschaftsunternehmen mit überregionaler Bedeutung, die durch ihre einheitlich genormten Werbeeinrichtungen für eine bestimmte Marke werben wollen, die durch bekannte Farben und Symbole den Eindruck der Vertrautheit erwecken soll. Es ist jedoch in so einem Fall eine Befreiung von diesen Verboten zu erwägen [1]. Darin, daß innerhalb bebauter Ortsteile Werbeanlagen zulässig sind, im Außenbereich dagegen nicht, ist kein Verstoß gegen Art. 3 GG zu sehen, da es sich um verschiedene Tatbestände handelt [2]. Ein besonderes Problem ist die Einhaltung des Gleichheitssatzes beim Vorliegen von störenden Häufungen. Dadurch kann Art. 3 Abs. 1 GG, der dem Eigentumsschutz ergänzend bzw. konkretisierend zur Seite steht, umgangen werden. Trotz des generellen Verbots von störenden Häufungen kann der individuelle Vollzug zu Differenzierungen führen, insbesondere wenn bereits Verunstaltungen vorhanden waren und nur noch neue Verunstaltungen hinzukommen. Dabei ist eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht, da sonst die neu hinzukommenden Werbeanlagen gegenüber den bereits bestehenden auf die bereits eingetretene Verunstaltungen zurückgehen, ungleich behandelt werden [3]. Eine Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz ist jedoch nicht gerechtfertigt, wenn auf rechtswidrige Werbeanlagen Bezug genommen wird. Eine Gleichbehandlung im Unrecht gibt es nicht. Art. 3 Abs. 1 GG kann nicht zu einer Wiederholung von Unrecht führen [4].

Der Gesetzgeber hat grundsätzlich selbst zu entscheiden, was im wesentlichen gleich und was als so verschieden anzusehen ist, daß die Verschiedenheit eine Ungleichbehandlung rechtfertigt. Ihm kommt dabei eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu, der nur insoweit eine Grenze gesetzt ist, als jede Regelung dem Willkürverbot unterliegt [5].

---

1 Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 10
2 Marschall, S. 343
3 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 136
4 Weißgerber, S. 95; Urt. d. OVG Berlin v. 11.2.1966, BB 66, 1205
5 Urt. d. BVerwG v. 22.2.1980, BRS 36, 318 m.w.N. auf die Rspr d. BVerfG; Naumann, DVBl 51, 403

Der Verwaltung kann es auch nicht verwehrt werden, eine fehlerhafte Praxis vergangener Jahre aufzugeben und neue Maßstäbe anzulegen. Sie braucht sich dabei nicht in jedem Fall an alle Betroffenen gleichzeitig zu wenden. Es muß nur die neue Linie klar zu erkennen sein und nachhaltig verfolgt werden. Nach dem im Bauordnungsrecht herrschenden Opportunitätsprinzip braucht ein ungleichmäßiges Vorgehen selbst in ähnlich liegenden Fällen keineswegs immer unrichtig zu sein [1].

g) Art. 141 Bayerische Verfassung

Das bayerische Recht stellt als einziges Landesrecht in der Bundesrepublik die Natur und die Schonung und Erhaltung kennzeichnender Orts- und Landschaftsbilder in Art. 141 Abs. 1 und 2 BV unter den besonderen Schutz der Verfassung [2]. Art. 141 BV bindet das Eigentum und verpflichtet die öffentliche Hand. Art. 141 BV kann allerdings auch im Rahmen der BV nur insoweit verwirklicht werden, als die höherrangigen Rechtsstaats- und Eigentumsgarantien nicht entgegenstehen [3]. Die Bauaufsichtsbehörden müssen bei ihren Entscheidungen, die sie zum Schutze von kennzeichnenden Orts- und Landschaftsbildern treffen, in Erfüllung der verfassungsrechtlichen Verpflichtung handeln [4]. Die Gemeinden werden verpflichtet, in ihren Bebauungsplänen und örtlichen Bauvorschriften bestimmte Gestaltungsanforderungen zu stellen, da Art. 141 BV unmittelbar für Gebietskörperschaften Anwendung findet. Beachtet eine Gemeinde ihre Verpflichtung zum Erlaß örtlicher Gestaltungsanforderungen nicht, so hat die Rechtsaufsichtsbehörde wegen eines Verstoßes gegen Art. 141 BV mit den in der Gemeindeordnung vorgesehenen Mitteln einzuschreiten [5]. Andererseits ist Art. 141 Abs. 1 BV keine Eingriffsnorm, sondern lediglich eine bloße Aufgabennorm, mit der die Verwaltung nicht in das Eigentum des Bürgers eingreifen kann. Dazu sind besondere Rechtsnormen mit Eingriffsermächtigungen erforderlich [6].

1 Urt. d. BayVGH v. 30.7.1975, BRS 35, 258; Urt. d. VGH Bremen v. 23.4.1952, DVBl 53, 180; Urt. d. OVG Berlin v. 22.3.1957, BRS 7, 196
2 Simon, BayBO, Art. 12 Rdnr 6
3 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 268
4 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 22
5 Eberl, BayVBl 72, 537 f., für das Denkmalschutzrecht; Meder, BV, Art. 141 Rdnr 5
6 Meder, BV, Art. 141 Rdnr 1 und 6

II. Das rechtsstaatliche Prinzip der Bestimmtheit von Gebots- und Verbotstatbeständen bei den bauästhetischen Gestaltungserfordernissen

1. Die allgemeinen Grundlagen des Bestimmtheitsgrundsatzes

Der Gesetzgeber ist dazu berufen, alle Lebensbereiche durch Gesetze zu ordnen. Dabei regelt er meist abstrakt bestimmte Tatbestände, an die er gewisse Rechtsfolgen knüpft. Er hat dabei darauf zu achten, daß die zu regelnde Materie genau bestimmt ist und es nicht dem Rechtsanwender überlassen bleibt, zu entscheiden, was rechtens ist [1]. Im Interesse der Vorhersehbarkeit des behördlichen Verhaltens gegenüber dem Betroffenen muß die Rechtsgrundlage auf der Tatbestands- und Rechtsfolgenseite wenigstens rahmenmäßig bestimmt sein. Die Vielfalt der Situationen und Lebenssachverhalte erfordert vom Gesetzgeber, als Tatbestandsmerkmale auch unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden, wenn diese auch auf das notwendige Minimum zu beschränken sind [2]. Man nennt normative Begriffe dieser Art auch wertausfüllungsbedürftige Begriffe [3]. Sie unterliegen dem Erfordernis der Normenklarheit und müssen so gehalten sein, daß sie richterlich nachprüfbar sind [4]. Sie müssen also zumindest richtungweisende Anhaltspunkte für ihre Ausfüllung enthalten. Dabei ist nicht erforderlich, daß der Begriff schon aus sich selbst heraus konkretisierbar ist, es genügt, wenn sich die Bestimmtheit aus der Zielsetzung des Gesetzes und aus dem Sachzusammenhang mit den anderen Vorschriften ergibt [5]. Andererseits muß die Vorschrift schon so bestimmt gefaßt sein, daß die Adressaten wissen, wozu sie verpflichtet werden, so daß sie sich entsprechend verhalten können [6]. Der Sinn des Bestimmtheitsgebotes liegt darin, den Bürger vor Willkürakten der Verwaltung zu schützen und der Verwaltung eindeutige, klare

1 Looks, S. 29 f.
2 Obermayer, S. 111 f.
3 Engisch, S. 111
4 Watzke, S. 95; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 29.4.1931, BRS 38, 336
5 Watzke, S. 96; Beschluß d. BVerfG v. 12.1.1967, BVerfGE 21, 73 (82); Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 80 Rdnr 13
6 Wolff-Bachof I, S. 154; Bull, BB 56, 325

Normen für ihr Einschreiten zu geben [1]. Der eigentliche Sinn des Bestimmtheitserfordernisses wird dort von Bedeutung, wo der Gesetzgeber den Verordnungs- oder Satzungsgeber zu Normierungen ermächtigt, die über den Rahmen bloßer Ausführung hinausgehen [2]. Eine solche Inhaltsbestimmung von Normen kann nicht beliebig erfolgen, sondern muß durch übergeordnete Werte gerechtfertigt sein [3].

Gerade bei der ästhetischen Beurteilung von Anlagen der Außenwerbung bedarf die Ausführung dieser Erfordernisse besonderen Augenmerks. Denn gerade ästhetische wie überhaupt geistige Anforderungen über Baugestaltung werden bedroht von einem oft sachfremden, wertbestimmenden Subjektivismus, der, wenn man ihm keine Schranken setzt, recht gefährlich werden kann, indem einige Wenige ihre ästhetischen Anschauungen der Allgemeinheit aufzudrängen versuchen [4].

2. Die inhaltlichen Anforderungen an die Gestaltungsvorschriften

Die Gestaltungsvorschriften der LBO'en müssen auf konkrete, d.h. objektive Werte oder Wertmaßstäbe zurückgeführt werden können, so daß sie inhaltlich bestimmbar und voraussehbar erscheinen [5].

Die herrschende Meinung geht davon aus, daß staatliche Eingriffe in das Außenwerbungsrecht nur zulässig sind, soweit sie negativ der Abwehr von Verunstaltungen dienen. Sie sind unzulässig, soweit sie darüber hinaus positiv nur solche Anlagen erlauben, die den Anforderungen künstlerischer Gestaltung genügen. Dabei wird aber übersehen, daß auch eine künstlerische Gestaltung verunstaltend wirken kann.

1 Kiehne, S. 39 und S. 199
2 Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 4
3 Schmidt-Tophoff, MDR 63, 361; Urt. d. BVerwG v. 28.6.1955, BVerwGE 2, 172 (174)
4 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 133
5 Watzke, S. 97

Des weiteren würde eine positive Gestaltungsvorschrift der Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit entbehren, da die Auffassungen über den Begriff des Ästhetischen so sehr vom persönlichen Geschmack des einzelnen abhängen, daß eine Vorschrift dieses Inhalts als ungültig angesehen werden müßte [1]. Aus diesem Grunde läßt sich die baugestalterische Generalklausel [2] nur negativ als Abwehr optisch störender Anlagen definieren. Positive Gestaltungserfordernisse im Sinne schönheitlicher Baupflege können zwar durch Ortssatzungen festgelegt werden, müssen dann aber eindeutig bestimmt werden. Dies läßt sich jedoch nicht mit der baugestalterischen Generalklausel verfolgen, weil dann die Entscheidung im Einzelfall in das Ermessen der Behörde gestellt wäre [3].

Der Gesetzgeber muß dort zur Generalklausel greifen, wo die zu normierenden Sachverhalte so vielfältig und unterschiedlich sind, daß sie es ihm unmöglich machen, einheitliche, allen Sachverhalten gerecht werdende Regelungen zu treffen. Er trifft also nur eine Grundentscheidung, da die Verunstaltung kein absoluter Tatbestand ist, der für alle denkbaren Fälle einheitlich ermittelt werden könnte, sondern von den Umständen des Einzelfalles abhängt [4]. Dazu kommt noch, daß auch das Geschmacksurteil einem stetigen Wandel unterworfen ist. So gleicht kein Gebäude dem anderen, und selbst an zwei völlig gleichen Gebäuden kann dieselbe Werbeanlage ganz verschiedenartige, von der Umgebung abhängige Eindrücke hervorrufen [5].

Es ist verfassungsrechtlich irrelevant, ob die Verunstaltungsvorschriften positiv oder negativ formuliert werden. Auch eine positive Formulierung verfolgt nicht den Zweck einer

---

1 Grewe, MA 51, 243 ff.; Schneider, DB 62, 1462; Dickmann, BBauBl 56, 72
2 Vgl. z.B. Art. 12 BayBO 1982
3 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 410; Gaentzsch, Öffentliches Baurecht, S. 244
4 Dickmann, BBauBl 56, 72
5 Weißgerber, S. 58

Geschmacksdiktatur, sondern will wie die negative Formulierung die Erhaltung von Orts- und Landschaftsbildern [1]. Untersucht man so unbestimmte Rechtsbegriffe der Baugestaltung unter dem Gesichtspunkt der ausreichenden inhaltlichen Bestimmtheit auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin, so muß man in grundsätzlich gleicher Weise bei den Begriffen des "Sich-Einfügens" und der "Verhinderung von Verunstaltung" zu dem Ergebnis kommen, daß beide Begriffe mehr oder weniger gleich bestimmbar sind [2]. Verfassungsmäßig geboten ist also lediglich, daß positive baugestalterische Ziele nicht im Verwaltungsermessen stehen, sondern normativ durch Landesgesetz oder Ortssatzung festgelegt werden, und daß bei dieser Festlegung eine auf sachgerechten Erwägungen beruhende angemessene Abwägung der Belange des einzelnen und der Allgemeinheit stattfindet [3]. Insoweit muß von einer eigentumsbeschränkenden, aber rechtmäßigen Maßnahme gesprochen werden, da der Begriff des "Sich-Einfügens" durch die Rechtsprechung und Literatur auch von bauplanungsrechtlicher Seite her eine weitgehende Präzisierung erfahren hat, die so zu einer den rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Bestimmbarkeit führt [4].

3. Das Verhältnis des ästhetischen Werturteils zum Bestimmtheitsgrundsatz

Die Tatbestandsmerkmale Verunstaltung und Einfügung in die Umgebung gehören ihrem Sinngehalt nach in den Bereich der Wertbegriffe der Ästhetik [5]. Ihre Problematik ergibt sich aus dem Fehlen allgemein anerkannter ästhetischer Beurteilungsnormen, und daraus, daß jede Wertvorstellung ihre Grundlage in der individuellen Entscheidung des einzelnen findet [6]. Die Wertperspektive des einzelnen wird durch seine persönlichen Erlebnisse und Anlagen geprägt [7]. Physikali-

1 Büge-Zinkahn, S. 20
2 Schweiger, DVBl 68, 488; Michel, S. 28
3 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 411; Urt. d. BVerwG v. 25.6.1965, BRS 16, 123 ff.
4 Hüffer, BayVBl 84, 13
5 Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369
6 Kiehne, S. 20
7 Looks, S. 35; Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, S. 196

sche Gesetzmäßigkeiten können zwar als empirische Ausgangsbasis bei der ästhetischen Bewertung dienen. Der eigentliche Bewertungsvorgang kann jedoch nicht mit wissenschaftlicher Präzision analysiert werden [1].

Auch unterliegt die Abwägung der Werte unter dem Einfluß der Zeit und generationsbedingter Wertschätzungen einer Veränderung [2]. Unbewußt nehmen die Menschen die geistigen Strömungen ihrer Zeit auf. Die Auseinandersetzung mit entgegengesetzten Meinungen bringt oft Klarheit und führt gegebenenfalls zur Revidierung der eigenen Meinung. Keiner kann unbeeinflußt von den Ansichten der Vergangenheit und den Ideen und geistigen Strömungen der Gegenwart sein Urteil fällen [3]. In ständigen Auseinandersetzungen zwischen den sich einander begegnenden sozialen Kräften und den von ihnen vertretenen Interessen klären und wandeln sich auch die rechtspolitischen Ziele in der Gemeinschaft [4]. Dem Versuch, die Verunstaltungsbegriffe durch Aufstellen spezieller Regeln durch eine Präjudizienkasuistik inhaltlich zu bestimmen, ist zu Recht mit dem Einwand begegnet worden, daß über das Schöne oder das Häßliche nur am konkreten Objekt im Einzelfall geurteilt werden kann [5]. Deswegen kann der Gesetzgeber der Rechtsfindung die ästhetische Wertung nicht abnehmen. Die Verunstaltungsbegriffe sind allgemein nicht weiter konkretisierbar. Trotzdem sind diese nicht unbestimmbar, weil ein objektives Werturteil des Rechtsanwendenden auch auf ästhetischem Gebiet möglich ist, wenn ein Maßstab für die Richtigkeit der gefundenen Entscheidung zu finden ist [6]. Da die verschiedenen Werte nach Zippelius [7] nur durch die Erfahrung zugänglich werden, und andererseits die Werte auf dem Gebiet der Ästhetik nicht objektiv erkennbar sind, bleibt

---

1 Maier, BayVBl 80, 8; Looks, S. 35
2 Kummer, S. 50; Oesterreicher, BayVBl 59, 320
3 Kiehne, S. 20 ff.
4 Zippelius, Das Wesen des Rechts, S. 60 f.
5 Michel, S. 29; Weißgerber, S. 58
6 Michel, S. 144 f.; Looks, S. 31
7 Zippelius, Wertungsprobleme im System der Grundrechte, S. 114; Looks, S. 34 f.

als Kriterium für die Bestimmbarkeit nur noch der Wertmaßstab übrig.
Gestaltungsrecht orientiert sich wie jedes Recht an den Vorstellungen der Gemeinschaft. Bei der Bestimmung des Wertmaßstabes muß dabei notwendigerweise auf den maßgeblichen Personenkreis eingegangen werden [1]. Ist dieser nicht zu finden, sind auch die auf die Verunstaltungsabwehr beschränkten Normen verfassungswidrig, da es dann über ihre Anforderungen keine einheitliche Auffassung gibt [2]. Dabei bestehen keine Bedenken, wie die oben gemachten Ausführungen [3] erläutern, besonders qualifizierte Personengruppen maßgeblich sein zu lassen, wie ein Vergleich mit dem Prüfungsrecht zeigt [4]. Eine einzelne Person dagegen entscheiden zu lassen, ist gefährlich, da - wie beim gebildeten Durchschnittsmenschen - eigene, subjektive Empfindungen unkontrollierbar eine zu große Rolle spielen können. Damit ist ein positiver Wertmaßstab gefunden, der die Gestaltungsvorschriften bestimmbar macht.

Die Behauptung, daß man von einer Einheitlichkeit gleichartiger ästhetischer Anschauungen nur im Bereich des Häßlichen ausgehen kann [5], ist durch nichts zu belegen, da das Häßliche genauso wie das Schöne von jedem einzelnen nur subjektiv erfahren wird. Daraus resulitert, daß der eine ein Objekt möglicherweise als schön oder außergewöhnlich, der andere aber das gleiche Objekt als häßlich empfindet. Es muß allerdings zugegeben werden, daß sich Wertempfindungen um so differenzierter artikulieren, je mehr es um das Bemühen geht, positive Schönheitswerte auszudrücken. Dies ist jedoch kein Grund, sich nur auf das Häßliche zu beschränken und nicht einmal den Versuch zu unternehmen, ob sich nicht auch im positiven Bereich Übereinstimmungen erzielen lassen [6]. Es ist

---

1 Watzke, S. 104; Plate, S. 123
2 Watzke, S. 106
3 Siehe oben zum Beurteilungsmaßstab, S. 139 ff.
4 Watzke, S. 105 m.w.N.
5 Proksch, S. 130
6 a.A. Plate, S. 111 f.

beachtlich, daß alle diejenigen, die den Satz "de gustibus non est disputandum" zum Ansatz ihres Standpunktes machen, insoweit inkonsequent, lediglich den positiven Gestaltungserfordernissen die Bestimmbarkeit absprechen und sich um die Gefahr einer Geschmacksdiktatur der Baubehörden sorgen, während sie die negativen Gestaltungsanforderungen für hinreichend bestimmbar und objektiv erkennbar halten [1].

4. Die Methode der verfassungskonformen Gesetzesauslegung

Das Ergebnis der Rechtsanwendung hängt weitgehend von der ästhetischen Bewertung der betreffenden Außenwerbungsanlage ab [2]. Dies geschieht durch Gesetzesinterpretation und -subsumtion. Ziel der Gesetzesanwendung ist es, im Einzelfall Recht zu finden, die gerechte Entscheidung zu treffen [3]. Allerdings lehrt die Gerichtspraxis, daß mehr oder weniger unverhehlt die Konstruktion dem Ergebnis dient [4]. Das Ergebnis kann entweder nur richtig oder falsch sein, eine dritte Möglichkeit gibt es nicht [5].

Durch das Gebot der verfassungskonformen Gesetzesauslegung wurden diejenigen Gestaltungsvorschriften, die positive Elemente enthalten, durch die bisher herrschende Rechtsprechung auf das zulässige Maß der Verunstaltungsabwehr reduziert [6]. Damit werden wertausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe zu Einbruchstellen der Grundrechte und der in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Wertentscheidungen [7]. Materiellrechtlich wird dadurch zwar eine gesetzgeberische Lücke geschlossen, fraglich ist indes, ob die Rechtsprechung dazu berechtigt ist oder ob dadurch nicht die Grenzen legitimer gesetzesändernder Rechtsfortbildung durch Richterrecht überschritten sind [8].

---

1 Michel, S. 28; so Bull, BB 56, 324 ff.; Kretzschmar, BB 56, 322
2 Urt. d. BVerwG v. 19.12.1963, BRS 16, 163
3 Michel, S. 45
4 Michel, S. 65
5 Michel, S. 88
6 Kiehne, S. 34; vgl. Urt. d. BayVGH v. 14.10.1982, BRS 39, 279 f., wo der neu eingefügte Art. 12 Abs. 3 BayBO 1982 durch Auslegung auf die Verunstaltungsabwehr teleologisch reduziert wurde.
7 Jürgens, VerwArch 62, 108; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 2 Abs. 1, Rdnr 16
8 Lerche, Werbung und Verfassung, S. 63

Es ist unzulässig, einem eindeutigen Begriff im Wege der verfassungskonformen Auslegung eine andere Deutung zu geben und ihn so anzuwenden. Denn eine Gesetzesbestimmung kann nur ihrem Wortlaut nach auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden [1]. Ihr Inhalt darf nicht in geänderter und angepaßter Form für verfassungsgemäß erklärt werden. Es ist vielmehr zu prüfen, ob der Gesetzgeber das Gesetz überhaupt ohne die verfassungswidrigen Bestimmungen im übrigen unverändert erlassen hätte [2]. Soweit eine solche Absicht des Gesetzgebers auch nicht andeutungsweise im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck gekommen ist, ist eine Auslegung nicht möglich [3].

Anzuerkennen ist die Zulässigkeit der verfassungskonformen Auslegung nur, wenn die Auslegung mit dem Wortlaut zu vereinbaren ist und einen vernünftigen, dem erkennbaren Gesetzeszweck nicht zuwiderlaufenden Sinn ergibt [4]. Die Gesetzesinterpretation ist das Auffinden des im Gesetz ausgedrückten Zwecks [5]. Der erst durch Gesetzesauslegung gefundene Restteil einer Bestimmung kann nicht als gültig aufrecht erhalten werden, wenn man erst durch den Bestimmtsheitsgrundsatz zu einer einschränkenden Auslegung der an sich unbestimmten Vorschrift kommt, vor allem dann, wenn der vom Gericht herausgearbeitete Restteil gerade nicht im Gesetz oder im zu ermittelnden Willen des Gesetzgebers seinen Rückhalt findet. Der Bestimmtheitsgrundsatz hat nicht die Aufgabe, den unbestimmten Inhalt einer Norm zu präzisieren [6]. Durch eine verfassungskonforme Auslegung kann man daher das positive Gestaltungsrecht nicht auf ein Verunstaltungsverbot beschränken [7]. Die Gerichte sind deshalb gehalten, die Verfassungswidrigkeit einer Gestaltungsnorm festzustel-

---

1 Schweiger, DVBl 68, 486
2 Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 233; Beschluß d. BVerfG v. 1.7.1953, NJW 53, 1137; Kiehne, S. 37
3 Urt. d. BVerfG v. 19.12.1961, BVerfGE 13, 261 (268)
4 Kiehne, S. 34
5 Michel, S. 55
6 Looks, S. 13
7 Proksch, S. 130; a.A. Plate, S. 113 gegen Looks, S. 13

len oder nicht. Eine solche Norm ist nur dann verfassungswidrig, wenn sie objektiv, tatsächlich und eindeutig in einem unangemessenen Verhältnis zu der tatsächlichen Situation steht, die sie regeln soll [1]. Dies ist bei positiven Gestaltungsanforderungen, wie dargelegt, nicht der Fall.

5. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Auch im Gestaltungsrecht gilt wie im sonstigen Verwaltungsrecht der Grundsatz des Obermaßverbotes. Danach müssen alle Anordnungen geeignete, erforderliche und angemessene, also verhältnismäßige Mittel zu ihren rechtlichen Zwecken sein [2]. Mit anderen Worten muß die Entscheidung einer Prüfung des den Grundrechten inhärenten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit standhalten [3]. Dieser erlaubt nur den Einsatz des am wenigsten einschneidenden oder unbedingt erforderlichen Mittels. Eine an sich vorliegende Verunstaltung kann gegebenenfalls durch eine entsprechende Auflage ausgeräumt werden [4]. So verstößt ein generelles Verbot der Außenwerbung oder ein Verbot jeglicher Werbung im Außenbereich auch gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip [5]. Dagegen ist die völlige Beseitigung eines unfertigen Bauwerks, um eine erhebliche Verunstaltung einer reizvollen Landschaft zu beheben, verhältnismäßig [6].

6. Die Wesensgehaltsgarantie

Die Inhaltsbestimmung positiver Gestaltungsanforderungen kann nicht beliebig erfolgen. Sie findet ihre Grenzen am Wesen des Eigentums nach Art. 19 Abs. 2 GG und geht nur soweit, als die Beschränkung der Baufreiheit im öffentlichen

---

1 Urt. d. OVG Lüneburg v. 12.2.1982, BRS 39, 282; Beschluß d. BVerfG v. 20.3.1979, DVBl 79, 582
2 Simon, BayBO, Art. 13 Rdnr 34; Wolff-Bachof I, S. 154
3 Kummer, S. 45; Eyermann-Fröhler, VwGO, § 114 Rdnr 16
4 Kummer, S. 46; Urt. d. OVG Hamburg v. 22.11.1951, MDR 52, 254; Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 24.7.1973, BauR 74, 115
5 Kiehne, S. 56; Kretzschmar- v. Eisenhart-Rothe, S. 14
6 Beschluß d. BVerwG v. 22.2.1965, BayVBl 65, 382

Interesse und zum Schutz anderer Rechtsgüter erforderlich ist [1]. Das Eigentumsrecht darf auf keinen Fall in seinem Wesensgehalt angetastet werden [2].

7. Die Rechtsanwendung

Damit ist aber keineswegs gesagt, daß das Baugestaltungsrecht nur auf die reine Verunstaltungsabwehr zu beschränken ist. Es gibt keinen verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz, daß die Baugestaltung nur auf die Verunstaltungsabwehr zu beschränken sei [3]. Dies ist aus keiner Bestimmung des Grundgesetzes zu entnehmen und ergibt sich auch nicht aus dessen Sinn und Zweck [4]. Die beste Garantie für die Vermeidung einer Wertungswillkür liegt im rechtsstaatlichen Instanzenzug selbst, mit dem bestehenden Zwang, die eigene, zuerst gefühlsmäßige Wertung sich bewußt zu machen und nach Anstellung abwägender Überlegungen auch tatsächlich zu begründen [5].

1 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 14.4.1965, BRS 16, 132
2 Büge-Zinkahn, S. 18
3 Gaentzsch, Die Bauverwaltung 73, 410
4 Büge-Zinkahn, S. 21; Zinkahn, DÖV 53, 165
5 Schweiger, DVBl 68, 487

G. DIE MÖGLICHKEITEN DER OBJEKTIVIERUNG DES VERUNSTALTUNGSRECHTS

I. Der Vergleich mit dem Denkmalschutzrecht

Das Denkmalschutzrecht gehört wie das Baugestaltungsrecht zu den Gesetzesmaterien, bei denen es im besonderen Maße auf Wertungen und Bewertungen ankommt. Ob ein Bauwerk dem Denkmalschutz unterliegt oder nicht, ist genauso an objektiven Kriterien zu messen, als wenn eine bauliche Anlage oder Werbeanlage verunstaltend wirken soll. Für eine Verunstaltungswirkung sind Gesichtspunkte ausschlaggebend, die neben den anerkannten Regeln der Baukunst mehr ästhetische Gesichtspunkte, wie die der einwandfreien Gestaltung und der Einfügung in die Umgebung, berücksichtigen. Im Denkmalschutzrecht tritt dagegen neben der Ausgestaltung der Bauwerke und der Ensemblewirkung mehr die Entstehungszeit einer Sache, ihr beispielloses Zeugnis über eine vergangene Zeit, ihre geschichtliche, künstlerische, städtebauliche, wissenschaftliche und volkskundliche Bedeutung in den Vordergrund. Daraus ergeben sich noch wesentlich mehr objektivierbare Maßstäbe als im Baugestaltungsrecht. Für die Beurteilung der Denkmaleigenschaft ist immer ein Sachverständiger oder ein Sachverständigengremium heranzuziehen, da ein Durchschnittsbetrachter bei der Beurteilung, ob ein Objekt unter Denkmalschutz gestellt werden soll oder nicht, überfordert wäre [1].

Der Unterschied zwischen dem Denkmalschutz und der Ortsbild- und Landschaftspflege liegt darin, daß der Denkmalschutz auch im Ensemblebereich mehr das Historische bewahren will, während dagegen die Ortsbildpflege auch unter Nichtberücksichtigung historischer Gegebenheiten das Schöne bewahren und fördern will [2]. Da bisher mit den Baugestaltungsvorschriften nur Verunstaltungen abgewehrt werden können, führte dies dazu, daß Gestaltungsfragen im Bereich von Baudenkmälern so

---

1 Van den Boom, S. 52
2 Gebeßler-Eberl, S. 16 f.

gut wie immer über die Denkmalschutzgesetze abgewickelt werden, die dazu eine weitaus bessere Handhabe bieten [1].

Bei der Unterschutzstellung der Einzelobjekte im Denkmalschutzrecht bedarf es noch eines zusätzlichen, sei es deklatorischen, sei es konstitutiven Verwaltungsaktes bzw. Bescheides, bei dessen Anfechtung geklärt werden kann, ob die Voraussetzungen für die Unterschutzstellung tatsächlich gegeben sind. Diese Verfahrensweise kann es z.B. bei einer örtlichen Gestaltungsnorm nicht geben, da man nur sagen kann, wie bzw. wo Werbeanlagen anzubringen sind, es aber auf den nichtvoraussehbaren Einzelfall ankommt, ob dann auch wirklich eine Verunstaltung vorliegt. Dagegen ist eine städtebauliche Erhaltungssatzung nach § 39 h BBauG in ihrer eigentumsrechtlichen Bedeutung mit der Eintragung eines Gebäudes in eine konstitutive Denkmalliste vergleichbar [2].

II. Instrumente zur Festlegung der Verunstaltung und eines geeigneten Beurteilungsmaßstabes

1. Die baurechtlichen Instrumente

a) Ortssatzungen

Die Konzentration staatlicher Kompetenzen im Baugestaltungsrecht wird ergänzt durch die Stärkung kommunaler Kompetenzen, indem den Gemeinden mit der Bauleitplanung nach dem BBauG und dem StBauFG und durch die LBO'en zusätzliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, weitere Maßnahmen auf dem Gebiet des Verunstaltungsschutzes vorzunehmen. Sämtliche LBO'en enthalten Ermächtigungen an den Ortsgesetzgeber, besondere Anforderungen an Bauten, Wege, Straßen und Plätze, die besonders schutzwürdig sind, in örtlicher Verantwortung zu

---

1 Gebeßler-Eberl, S. 222
2 Urt. d. OVG Lüneburg v. 25.4.1983, BRS 40, 349

stellen [1]. Anhand solcher ins einzelne gehenden Normen können sich die Werbetreibenden über die Zulässigkeit geplanter Werbeanlagen informieren [2]. Solche Ortsvorschriften sind auch für die Architekten von Vorteil, da sowohl ihnen als auch den Bauherren als ihren Auftraggebern die Grenze für unangebrachte Sonderwünsche aufgezeigt wird [3].

Mustersatzungen für Ortsvorschriften sind nur ein allgemeiner Anhaltspunkt für die in Frage kommenden und auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse abzustimmenden Gesichtspunkte. Gleichartige Ortssatzungen sind nicht möglich, da auf die jeweiligen ortsspezifischen Bedürfnisse eingegangen werden muß. Unter keinen Umständen darf einer Gleichförmigkeit das Wort geredet werden, die eine Verödung zur Folge hätte und die eine freie Entwicklung des künstlerischen Schaffens hemmen würde [4].

b) Die Bauleitplanung

Örtliche Bauvorschriften können auch in Form eines Bebauungsplans nach den Vorschriften des BBauG erlassen werden. Dies kann eine Verfahrensvereinfachung sein, wenn die Zulässigkeit von Anlagen der Außenwerbung gleich mit in den Bebauungsplan aufgenommen wird. Das Ortsbild wird sowohl durch den Flächennutzungsplan als auch durch den Bebauungsplan insoweit gestaltet, als diese Bauleitplanung das Gemeindegebiet in bestimmte Baugebiete einteilt und das allgemeine Maß und die bauliche Nutzung der Grundstücke festlegt. Darüber hinaus können baugestalterische Absichten und nicht nur planungsrechtliche Festlegungen in die Bebauungspläne aufgenommen werden [5].

---

1 Kummer, S. 95
2 Kiehne, S. 203
3 Büge-Zinkahn, S. 31
4 Büge-Zinkahn, S. 37 f.; Gädtke, Temme, S. 375
5 Plate, S. 163 f.; Lerche, DB-Beilage 6/1969 zu Heft 11/1969, S. 10, der jedoch zu bedenken gibt, daß durch planungsrechtliche Festsetzungen baugestalterische Zwecke nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit fixiert werden können, um im konkreten Fall die Feststellung einer verunstaltenden Abweichung von der vorgesehenen Gestaltung zu ermöglichen.

c) Das Erfordernis der zeichnerischen Darstellung von baugestalterischen Anforderungen

Es ist zweckmäßig, die baugestalterischen Anforderungen in Form zeichnerischer Darstellungen niederzulegen. Sie können durch Pläne, Zeichnungen oder Karten dargestellt werden. Nach den Ermächtigungsvorschriften der LBO'en für Ortssatzungen können Gebote und Verbote der Satzung in Form von Gestaltungsplänen für bestimmte Bauteile oder in Form von Farbkatalogen dargestellt werden, die als Anlage voll integrierter Bestandteil der Satzung sind.
Die Gestaltungspläne können auch Bestandteil eines Bebauungsplanes sein. Sie sind dann erforderlich, wenn die Gestaltungsanforderungen durch den Wortlaut der Satzung nicht hinreichend klar gemacht werden können. Darin können die beabsichtigte Gestaltung einer Straße oder eines Stadtteils, die Gestaltung der baulichen Anlagen und der Werbeanlagen, der Dächer, Fassaden, Fenster, Balkone und die Farbgebung vorgeschrieben werden [1]. Die zeichnerische Darstellung garantiert ein relativ hohes Maß an Klarheit und damit an Rechtssicherheit [2]. Kartenpläne, auf die eine Satzung oder ein Bebauungsplan verweist, sind so herzustellen, daß nachträgliche Änderungen nicht möglich sind. Sie sind zu jedermanns Einsicht während der Dienststunden zugänglich zu halten [3].

Bestehen Unklarheiten über die gestalterische Einfügung einer Werbeanlage, so kann die Behörde für ihre Beurteilung verlangen, daß eine Attrappe auf dem betreffenden Gebäude oder Grundstück aufgebaut wird [4].

2. Die außerbaurechtlichen Instrumente

a) Verunstaltungslisten

Die Aufstellung und Verbreitung von Verunstaltungslisten mit Bewertungskriterien ähnlich dem Denkmalschutzrecht über die

1 Plate, S. 153; Simon, BayBO, Art. 91 Rdnr 1 und 27
2 Kummer, S. 61
3 Wolff-Bachof I, S. 152 f.
4 Simon, WiVerw 80, 215 f.; vgl. Art. 69 Abs. 3 BayBO 1982

Schutzwürdigkeit eines Bauwerks, in denen jeweils typische Einzelbeispiele einer Verunstaltung aufgeführt werden, könnte einen Rationalisierungseffekt mit sich bringen, der der Qualität der Begründung von Einzelentscheidungen zugute kommt. Damit könnte eine Homogenität der ästhetischen Wertvorstellungen und ein sicheres Gefühl über das Bestehen einer Verunstaltung erreicht werden [1]. Diese Listen können - wie teilweise im Denkmalschutz - keine Bindungswirkung enthalten. Es bliebe hier nichts anderes übrig, als anhand von Einzelbeispielen abstrakt zu beschreiben, was man sich unter einer Verunstaltung vorstellen muß oder was die Rechtsprechung als Verunstaltung angesehen hat. Diese Vorstellungen und Rechtsprechungsübersichten finden sich indes in jedem größeren baurechtlichen Kommentar. In dem Bewußtsein, daß eine solche Auflistung nie Allgemeingültigkeit erlangen kann, ist es zwecklos, solche Listen zu erstellen. Dies ist auch im Gegensatz zum Denkmalschutzrecht gerechtfertigt, da beim Vorliegen einer Verunstaltung dieser baurechtswidrige Zustand zu beseitigen ist, während die Denkmalwürdigkeit eines Gebäudes lediglich festgestellt wird.

b) Meinungsumfrage

Zum Teil wurde auch in Verwaltungsgerichtsverhandlungen versucht, Beweisanträge zu stellen, die darauf abzielen sollten, durch ein anerkanntes Meinungsforschungsinstitut eine Meinungsumfrage bei einem repräsentativen Querschnitt der örtlich in Betracht kommenden Bevölkerung durchführen zu lassen [2]. Es wird sogar die Meinung vertreten, daß das Urteil des gebildeten Durchschnittsmenschen, auf jeden Fall aber ein Mehrheitsvotum mit Hilfe der Demoskopie zu ermitteln ist [3]. Dies wird unter anderem damit begründet, daß vor allem die Rechtsprechung im Wettbewerbsrecht immer mehr dazu übergeht, die Feststellungen über die Auffassung der "Verkehrs-

1 Kummer, S. 47 und S. 84 für die Inventarisierung von Denkmälern
2 Schweiger, DVBl 68, 481
3 Friedrich, WRP 72, 505; Looks, S. 58

üblichkeit" durch demoskopische Untersuchungen feststellen zu lassen, da die Zuverlässigkeit einer repräsentativen Testbefragung und die Richtigkeit ihrer Ergebnisse nachweisbar sind [1].

Die Meinungsumfrage trägt nur dazu bei, dem Gericht die Kenntnis des angeblichen Empfindens des gebildeten Durchschnittsmenschen zu verschaffen. Sie ist lediglich ein Ersatz für die nach wie vor erforderliche Eigenbewertung des Gerichts. Die Meinungsumfrage dient nicht dazu, wie die Anhörung eines Sachverständigen, dem Gericht Grundlagen für eine selbständige Bewertung zu liefern [2]. Zwar lassen sich die Ansichten der in Frage Kommenden tatsächlich in Erfahrung bringen, aber wer garantiert, aus den Durchschnittsmenschen mit Sicherheit die gebildeten Durchschnittsmenschen herauszufinden. Man kann nicht einfach das arithmetische Mittel nehmen, weil es unmöglich ist, aus dem Kreis der Befragten diejenigen auszuscheiden, die für ästhetische Eindrücke unempfänglich sind, und weil es dem Betrachter in der Regel nicht möglich ist, sein ästhetisches Urteil zu begründen, so daß nicht kontrollierbar ist, inwieweit es sich bei seiner Antwort tatsächlich um ein ästhetisches Urteil handelt [3]. Auch Repräsentativbefragungen von Leuten, die in einer Straße wohnen oder diese ständig benutzen, sind aus denselben Gründen für die Ermittlung einer Verunstaltung ungeeignet. Die Beantwortung der Verunstaltungsfrage wäre in jedem einzelnen Fall einem anderen Personenkreis überlassen. Die Gleichmäßigkeit der Auslegung des Rechtsbegriffs Verunstaltung ist dadurch nicht gewahrt [4].

c) Augenscheinseinnahme

Die Aufklärungspflicht des Verwaltungsgerichts hinsichtlich der Verunstaltung oder der Verkehrsgefährdung wird in der Regel nur durch eine Ortsbesichtigung erfüllt. Zwar führte

1 Looks, S. 58 f. m.w.N.
2 Schweiger, DVBl 68, 489
3 Michel, S. 29 f.; Urt. d. OVG Münster v. 21.4.1959, BRS 9, 153
4 Urt. d. VGH Baden-Württemberg v. 25.11.1982, BRS 39, 313

das BVerwG im Urteil vom 13.12.1967 [1] aus, es gäbe keinen Rechtssatz des Inhalts, daß ein Gericht ästhetische Würdigungen stets oder in der Regel nur auf eigenen Augenschein stützen dürfe. Von der Durchführung einer Ortsbesichtigung kann indes nur abgesehen werden, wenn bei einer Bezugnahme auf Hilfsmittel, wie Pläne, Karten und Lichtbilder, eindeutige Feststellungen des objektiven Sachverhalts getroffen werden können. Auch Feststellungen eines anderen Gerichts in Protokollen und in Verbindung mit Plänen und Lichtbildern können eine eigene Beurteilung des erkennenden Gerichts ermöglichen [2]. Nur in Ausnahmefällen ist dabei die Heranziehung von Sachverständigen erforderlich, weil die mit Bausachen befaßten Kammern und Senate in der Regel selbst über die erforderliche Sachkunde verfügen [3]. Die Feststellungen, die der Richter dabei an Ort und Stelle trifft und die er im Protokoll festhält, sind objektiver Natur [4]. Diese Niederschrift kann durch eine Bezugnahme auf Pläne und Lichtbilder ergänzt werden, so daß sie mehr den Charakter einer Erläuterung dieser objektiven Wiedergaben des Augenscheinobjektes hat [5]. Will jedoch eine höhere Instanz das Urteil der unteren Instanz, die eine Augenscheinseinnahme durchgeführt hat, aufheben, so wird sie dies nicht allein nach den schriftlichen Unterlagen ohne Augenscheinseinnahme tun können, um ihrerseits ihr Urteil überzeugend begründen zu können [6]. Die örtlichen Verhältnisse schauen oft in Wirklichkeit ganz anders aus. Selbst beigefügte Pläne und Lichtbilder helfen oft nur wenig, da erstere verkleinert dargestellt sind und letztere die Umgebung perspektivisch verzerrt wiedergeben können.

---

1 Urt. d. BVerwG v. 13.12.1967, DVBl 68, 514 = BB 68, 478
2 Beschluß d. BVerwG v. 4.11.1965, BB 66, 1204; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 13
3 Schmidt-Tophoff, BBauBl 57, 233
4 Clasen, Bauamt und Gemeindebau 66, 369
5 Urt. d. BVerwG v. 20.6.1963, BRS 14, 176
6 Schweiger, DVBl 68, 490

d) Stadt- und Landesbaukunstausschüsse

Die Herstellerfirmen wissen oft gar nicht darüber Bescheid, wo ihre Werbung angebracht wird und wie sie an dieser Stelle wirkt. In der Regel kundschaften Späher von Werbefirmen geeignete Werbeträger aus, die dann den Herstellerfirmen verkauft werden und stellen die erforderlichen Bauanträge. Die Bauverwaltungen haben zum Bauantrag die Behörden und Stellen zu hören, die Träger öffentlicher Belange sind und deren Aufgabenbereich berührt wird [1]. Zu diesem Zweck haben Länder und Gemeinden Baukunstausschüsse ins Leben gerufen, denen meistens Architekten, Kunstsachverständige und höhere Beamte der Bauordnungsbehörde angehören. Das birgt einerseits die Gefahr in sich, daß sich Bauherren Baukunstbeiräte als Architekten auswählen, um so ein besonderes Projekt reibungslos durchziehen zu können, andererseits dürfte die Anhörung des Baukunstausschusses durch die Bauordnungsbehörde nicht zur Überzeugungsbildung beitragen, weil es sich hier um ein Spezialistengremium handelt [2]. Deren Mitglieder können nicht als Durchschnittsbetrachter im Sinne der herrschenden Rechtsprechung angesehen werden, weil sie durch ihre Ausschußtätigkeit bereits als geschulte Betrachter anzusehen sind [3]. Dennoch besteht die Möglichkeit, dieses Sachverständigengremium bei der Prüfung eines Bauantrags beratend heranzuziehen, besonders wenn es um schönheitliche Gestaltungsfragen bei größeren Projekten geht [4].

e) Werbebeiräte

Besonders um die verunstaltende Wirkung von Anlagen der Außenwerbung zu beurteilen, ist der Werbebeirat das geeignetste Instrument, der die Anforderungen der Bestimmtheit und der Objektivierbarkeit der Entscheidung bei entsprechen-

1 So z.B. Art. 71 Abs. 1 Satz 2 BayBO 1982
2 Maier, BayVBl 80, 8
3 Urt. d. VG Braunschweig v. 10.7.1968, BB-Beilage 5/1969 zu Heft 24/1969, S. 9
4 Scheerbarth, S. 196 f.; Michel, S. 147

der Besetzung erfüllen kann. Durch ihn werden Schranken und Inhalt des Eigentumsrechts am besten gewährleistet.

Nach den oben gemachten Ausführungen kann für die Beurteilung einer Verunstaltung der feinere Maßstab des künstlerisch geschulten Spezialisten maßgeblich sein. Für die Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte erwächst daraus jedoch außer in Zweifelsfällen nicht die Verpflichtung, Sachverständige zu hören [1], weil die entscheidungsberechtigten Bauaufsichtsbeamten und Verwaltungsrichter durch ihre langjährige spezifische Tätigkeit selbst zum Personenkreis der besonders empfindsamen und geschulten Betrachter gehören [2]. Dennoch muß auf Verwaltungsebene eine breitere Entscheidungsbasis durch ein Werbebeiratgremium gefunden werden, um nicht den Geschmacksanschauungen des einzelnen geschulten Verwaltungsbeamten freien Lauf zu lassen.

aa) Die Rechtfertigung eines Werbebeirats

Die Verordnung über die Zusammensetzung der Werbebeiräte [3] wurde im Zuge der neuen BayBO 1982 aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung aufgehoben. Die Auswahl der Mitglieder war nach dem Repräsentationsprinzip so zu treffen, daß die Hälfte von ihnen in Baugestaltung, Heimatpflege und Naturschutz, die andere Hälfte in der Wirtschaftswerbung sachkundig waren.

Für die Aufhebung der Werbebeiräte wurde vorgetragen, daß durch sie das Verfahren verteuert und kompliziert werde, und ihre Institution einen eklatanten Mißtrauensbeweis gegenüber der Verwaltung bedeute, die auch allein in der Lage sei, widerstreitende Interessen zu beurteilen und zu werten [4].

---

1 Zinkahn, DVBl 51, 398
2 Baumanns, Staats- und Kommunalverwaltung, 66, 72
3 VO vom 2.10.1962 (GVBl, S. 249)
4 Neeße, BayBgm 54, 250 ff.

Auch die MBO von 1959 hat darauf verzichtet, Werbebeiräte oder Baukunstausschüsse zur Unterstützung der Tätigkeit der Bauaufsichtsbehörden normativ festzulegen. Es bleibt jedoch jeder Bauaufsichtsbehörde unbenommen, nach örtlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten derartige Gremien zur Prüfung der Bauanträge heranzuziehen [1]. Dadurch wird auf jeden Fall eine einheitliche Handhabung des Verwaltungshandelns für das gesamte Stadt- oder Gemeindegebiet erreicht [2].

Weiterhin wird aufgeführt, die Werbebeiräte seien für ihre Aufgabe von vornherein ungeeignet, da sie zwangsläufig aus besonders fachkundigen Betrachtern bestünden [3]. Es sei nicht anzunehmen, daß sie bei der zwangsläufigen Scheidung der Fronten zu einheitlichen Beratungsergebnissen kommen werden [4], und es bestehe besonders in kleinen Gemeinden die Gefahr, daß derartige Ausschüsse nur zur Durchführung privater Interessen verwendet würden [5]. Dies kann jedoch auch anders beurteilt werden. Es bestehen keine Bedenken, daß die Werbebeiräte besonders fachkundige Betrachter sind, wie oben dargelegt. Eine einheitliche Entscheidung wäre zwar wünschenswert, eine mehrheitliche Entscheidung genügt jedoch vollkommen. Daß solche Beiräte für eigene Interessen benutzt werden, ist nie auszuräumen. Das könnte nur vermieden werden, wenn die Mitglieder in einem bestimmten vorzugebenden Rhythmus wechseln. Ein rollierendes System ist indessen kaum zu verwirklichen, da die Zahl der Fachleute in bauästhetischen Fragen nicht so groß ist. Die Rekrutierungsgrenzen werden schnell erreicht sein. Im Sinne einer Kontinuität und Gleichmäßigkeit der Beurteilungskriterien ist ein derartiges System auch nicht wünschenswert.

Die Bildung von Werbebeiräten als Beratergremien steht jeder unteren Bauaufsichtsbehörde zu. Die Bildung steht im Ermessen der Behörde, einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung dazu bedarf es nicht. Das Recht zur Bildung von Werbebeiräten ist auch den Gemeinden durch das aus dem Kommunalverfassungsrecht fließende Recht auf Erlaß von autonomen Satzungen gegeben [6]. Bestehende Werbebeiräte können jederzeit wieder

---

1 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 126
2 Neeße, BayBgm 54, 252
3 Vgl. bei Schweiger, DVBl 68, 481
4 Becker, BBauBl 54, 484
5 Moezer, BayBgm 53, 34
6 ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 33

aufgelöst werden. Auch kann für mehrere Bauaufsichtsbehörden ein gemeinsamer Werbebeirat gebildet werden [1]. Die guten Erfahrungen mit dem Werbebeirat in den einzelnen Gemeinden und Städten [2] sollten aber dem Gesetzgeber Anlaß genug sein, diese Institution durch Gesetz wieder einzuführen und die Bauaufsichtsbehörden zur Bildung solcher Beiräte zu verpflichten [3]. Durch Beteiligung von Werbebeiräten wird die Verwaltungsentscheidung auf eine breitere Grundlage gestellt und Gelegenheit gegeben, verschiedene Ansichten vorzubringen und zu würdigen. Die Gefahr einer extrem subjektiven Entscheidung wird ausgeschaltet [4]. Es wird auf diese Weise erreicht, daß berechtigten Einwendungen gegen beabsichtigte Werbeanlagen durch Änderung der geplanten Anlage Rechnung getragen wird, und mögliche Widersprüche gegen die Versagung einer Genehmigung ohne ein weiteres Verfahren sich erledigen [5]. Der Werbebeirat bemüht sich um einen verständnisvollen Ausgleich der widerstreitenden Interessen [6], indem von ihm oft positive Empfehlungen ausgehen, die problematische Werbeanlagen überhaupt erst ermöglichen oder genehmigungsfähige Anlagen noch verbessern können [7]. Die Wirtschaft wird so mit den Gedankengängen und Planungen der Baubehörden vertraut. Sie lernt die Notwendigkeiten einer größeren Rücksichtnahme auf das Stadt- und Landschaftsbild besser kennen. Die Baubehörden werden andererseits mehr Verständnis für wirtschaftliche Zusammemhänge und Wünsche aufbringen [8]. Ein Werbebeirat, dessen Kompetenz sich auf das ganze Bundesgebiet oder auf ein ganzes Bundesland erstreckt, wäre vielleicht im Interesse der Gleichbehandlung wünschenswert, ist aber undurchführbar, da gerade auf die örtliche Planung und Wirkung besonders zu achten ist [9].

---

1 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 15
2 Mayer, BayBgm 61, 52
3 Kretzschmar-v. Eisenhart-Rothe, S. 10; Weißgeber, S. 130, der eine Errichtung von Werbebeiräten bei der Industrie- und Handelskammer dringend empfiehlt.
4 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 85
5 Zinkahn, DÖV 53, 167
6 ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 33; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 253
7 Simon, WiVerw 80, 215
8 ZAW, Außenwerbung in der Neuordnung, S. 17 f.
9 Greve, S. 74

bb) Die Zusammensetzung des Werbebeirats

Die Zusammensetzung der Werbebeiräte sollte nicht der Bauaufsichtsbehörde, sondern dem Gesetzgeber überlassen bleiben, um von vorneherein jegliche Beeinflussung von der einen oder anderen Seite auszuscheiden [1]. Die Auswahl sollte aufgrund von Vorschlagslisten der beteiligten Kreise vorgenommen werden, die Mitglieder können im regelmäßigen Turnus wechseln. Den Vorsitz sollte nicht ein Vertreter der Bauordnungsbehörde von vorneherein übernehmen, sondern der Vorsitzende sollte von den Mitgliedern des Werbebeirats aus ihrer Mitte heraus gewählt werden. Jedoch kann die Zuständigkeit bei der Bauaufsichtsbehörde verbleiben. Bei der Wahl der Werbebeiratsvertreter sollten die einschlägigen Organisationen der Baugestaltung, der Heimatpflege und des Naturschutzes einerseits und die zuständigen Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern andererseits gehört werden [2]. Bei der Berufung von Beiräten für besondere örtliche Aufgaben sollte man die Selbstverwaltung der örtlichen Gebietskörperschaften nicht zu eng begrenzen. Je nach den örtlichen Verhältnissen kann es Unterschiede in der Zusammensetzung geben, da es in manchen Gemeinden an entsprechenden Vertretern fehlen wird, und es sich in größeren Städten anbietet, noch andere Vertreter hinzuzuziehen [3]. Ein Ausschuß, der sich aus einem oder, um die Annäherung an ein objektives Urteil noch zu erhöhen, aus zwei Vertretern der beteiligten Kreise zusammensetzt, dürfte weitgehend das subjektive Element ausschalten. Um auch die Bevölkerung an der Entscheidung teilhaben zu lassen, sollte insoweit großes Gewicht auf deren Meinung ge-

---

1 a.A. Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 15; Ziegler-Ulrich, S. 253
2 Ziegler-Ulrich, S. 253
3 Greve, S. 75

legt werden, da es auch bei Gericht üblich ist, daß Schöffen, Beisitzer und ehrenamtliche Richter an der Entscheidung mitwirken. Die Auswahl aus der Bevölkerung könnte wie bei der Schöffenliste vorgenommen werden.

Die Werbebeiräte sollten sich aus Vertretern der Bauordnungsbehörden, des Heimatschutzes, der Wirtschaft und der Werbeschaffenden neben der Bürgerschaft paritätisch zusammensetzen [1]. Zu denken ist dabei einerseits an Vertreter der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer, der Kreishandwerkerschaft, des Einzelhandelsverbandes, des Werbefachverbandes, des Zentralausschusses der Werbewirtschaft e.V. mit Sitz in Bonn, andererseits an Vertreter der Bauordnungsbehörden, der Baukunstausschüsse, der Architekten und Städtebauer, des Landesamts für Denkmalpflege, des Landesvereins für Heimatpflege, des Bundes Naturschutz, der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, des Straßenbauamtes, der Straßenverkehrsbehörde und der Gesellschaft für Ordnung in der Außenwerbung e.V. mit Sitz in Köln [2].

cc) Die Arbeitsweise des Werbebeirats

Bei der Prüfung, ob überhaupt eine Verunstaltung vorliegt, hat der Werbebeirat zu berücksichtigen, daß die Beurteilung dieses Begriffs ihrer im optischen Bereich liegenden Natur gemäß eine Augenscheinseinnahme voraussetzt, die durch den Vortrag mit Lichtbildern seitens des Sachbearbeiters oder des Dienststellenleiters der Bauordnungsbehörde nicht ersetzt werden kann, da die Photographien und Baupläne in der Regel nur einen kleinen Ausschnitt des Straßenbildes wiedergeben [3]. Wo eine optische Wirkung letztendlich rechtsbegrifflich einzuordnen ist, bedarf des Augenscheins des Werbebeirates [4].

1 So ähnlich schon Weißgerber, S. 130
2 Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 28; Zoller, S. 61 f.; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 85 f.; Greve, S. 73 und S. 86
3 Baumanns, Staats- und Kommunalverwaltung 66, 72; Urt. d. OVG Hamburg v. 25.4.1953, DVBl 53, 546
4 Urt. d. OVG Hamburg v. 28.6.1954, DVBl 55, 404

Die Öffentlichkeit kann bei den Sitzungen zugelassen werden. Dem Werbungtreibenden ist das Recht einzuräumen, seine Auffassung dem Werbebeirat schriftlich mitzuteilen und seinen Antrag auch mündlich zu begründen [1]. Über die Sitzung ist ein Protokoll zu führen, in das das Abstimmungsergebnis aufzunehmen und das Stimmverhältnis unter Nennung der Namen und der abweichenden Auffassungen wiederzugeben ist. Auch die Angehörigen der Baugenehmigungsbehörde sind stimmberechtigt [2]. Die Tätigkeit der Mitglieder des Werbebeirats sollte ehrenamtlich sein. Der Werbebeirat ist beschlußfähig bei Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden [3].

Zwar dauert das Genehmigungsverfahren mit der Anhörung des Werbebeirates länger und bedeutet auch eine Mehrbelastung der Bauordnungsbehörde, weil sie das Protokoll zu führen und ggf. den Vortrag über die einzelnen Werbeanlagen anhand von Plänen und Lichtbildern vorzubereiten hat. Darauf kann man jedoch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht verzichten, da durch das Urteil eines Fachgremiums [4] der Begriff der Verunstaltung objektiv bestimmbare Elemente im Einzelfall erhält und nur so einer Geschmacksdiktatur der Bauordnungsbehörden wirksam begegnet werden kann. Dies ist unabhängig davon zu sehen, daß die Bauordnungsbehörde den jeweiligen Fall genauso gesehen hätte, da dieses Ergebnis mehr auf Zufälligkeiten basiert. Sinn und Zweck solcher Beiräte bestehen darin, daß durch ihre Beteiligung etwaige Vorwürfe gegen eine Gestaltungsdiktatur der Behörden unberechtigt werden, zumal auch Vertreter der Wirtschaft Mitglieder der Werbebeiräte sind [5].

---

1 Greve, S. 87; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 86
2 a.A. ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 86, ohne eine Begründung dafür zu geben.
3 ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 86; Greve, S. 87
4 a.A. Semmler, Natur und Landschaft 70, 243 und Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 253, die im Urteil des Werbebeirats das Urteil des gebildeten Durchschnittsmenschen sehen.
5 Simon, WiVerw 80, 215

dd) Die Anhörung des Werbebeirats

Die Beteiligung der Werbebeiräte ist nicht in allen Fällen der Genehmigung von Außenwerbungsanlagen vorzusehen. Nur wenn die Genehmigung einer Werbeanlage wegen Verunstaltung versagt oder widerrufen oder die Beseitigung der Anlage angeordnet, oder wenn die Errichtung, Aufstellung, Anbringung und Änderung von nur anzeigepflichtigen Werbeanlagen untersagt, oder wenn örtliche Bauvorschriften mit Regelungen über Werbeanlagen erlassen werden sollen, ist der Werbebeirat anzuhören. Wenn von vorneherein eindeutig feststeht, daß die Genehmigung zu erteilen ist (auch mit Auflagen), ist der Werbebeirat nicht zu hören, da in diesem Fall nicht gravierend in die Eigentumsrechte des Antragstellers eingegriffen wird [1]. Ein a limine Verfahren ist nicht notwendig. Der Werbebeirat ist nicht zu hören, wenn keine Verunstaltung, sondern eine Verkehrsgefährdung vorliegt oder wenn die Werbeanlage im Außenbereich liegt [2]. Die Beteiligung der Werbebeiräte darf für die Verwaltung kein Grund sein, nicht alle vom Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeiten in Form von Nebenbestimmungen oder durch beratende Tätigkeit zur Verhinderung von unerwünschten Werbeanlagen auszuschöpfen [3].

Es ist zweckmäßig, die Arbeitsweise des Werbebeirats nicht in verwaltungsinternen Richtlinien, sondern in einer Geschäftsordnung festzulegen. Erst dadurch kann eine formell einwandfreie Arbeitsweise gewährleistet und eine Entscheidung besser akzeptiert werden. Wenn bereits die materielle Seite der Entscheidung nur schwer zu objektivieren ist, muß jedenfalls das Verfahren nachvollziehbar und nachprüfbar sein.

---

1 Naumann, ZMR 52, 173; Schmidt-Tophoff, Das Recht der Außenwerbung, S. 127; Simon, WiVerw 80, 215; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 11 und 16; Weißgerber, S. 130; ZAW, Außenwerbung im neuen Baurecht, S. 86; Greve, S. 85; Semmler, Natur und Landschaft 70, 243; Ziegler-Ulrich, S. 248; Drews-Lassar, S. 767, so schon das preußische Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15.7.1907 (GS, S. 260), in § 5; Lösch, BayBgm 65, 66; Simon, BayVBl 62, 304; Watzke, S. 23 f.; Boie, Bauamt und Gemeindebau 69, 253; Urt. d. BayVGH v. 29.12.1970, BayVBl 71, 349

2 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 16

3 Lösch, BayBgm 65, 66

Ein vereinfachtes Verfahren für kleine Fälle von geringer Bedeutung ist nicht möglich, jedoch genügt es zur Herbeiführung einer raschen Entscheidung ausnahmsweise, wenn jedes Werbebeiratsmitglied gesondert gehört wird [1]. Die Arbeit des Werbebeirats kann sich wegen des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und aufgrund des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht nur auf besonders schwierige und wichtige Fälle von allgemeiner Bedeutung beschränken [2].
Bei gravierenden neuen Problemen, die von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung sind und eine weitreichende Wirkung haben, wie z.B. bei der beabsichtigten Einführung von doppelten Eurowerbetafeln, sollten die Werbebeiräte von den Werbetreibenden wie auch von der Bauordnungsbehörde vor Errichtung von Werbeanlagen um ihre Meinung gefragt werden [3].

ee) Die Kompetenzen des Werbebeirats

Dem Werbebeirat steht durch die Anhörung kein Recht auf Mitwirkung bei der Entscheidung zu, sondern nur die Möglichkeit zu gutachtlichen Stellungnahmen, an die jedoch die Genehmigungsbehörde nicht gebunden ist. Der Werbebeirat kann der Bauordnungsbehörde nur eine bestimmte Entscheidung oder Nebenbestimmungen vorschlagen. An diese Empfehlungen ist die Behörde nicht gebunden. Sie trifft ihre Entscheidungen allein, ihre Entscheidungsbefugnis ist nicht eingeengt, obwohl das Urteil des Werbebeirats ihre Aufgabe erleich-

1 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270
2 a.A. van den Boom, S. 67 für den Denkmalrat
3 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 272

tert [1]. Unterbleibt die vorgeschriebene Anhörung, so hat das auf die Wirksamkeit des ergangenen Verwaltungsaktes oder der erlassenen Ortsvorschrift keinen Einfluß, da die Anhörung nach einer verwaltungsinternen Richtlinie vorgenommen werden soll und diese keine Außenwirkung hat [2]. Dem Werbebeirat bleibt bisher nur eine beratende Tätigkeit, wie es ähnlich in § 114 Abs. 2 des Bundessozialhilfegesetzes für sozial erfahrene Personen festgelegt ist. Der Werbebeirat hat, wie bisweilen auch der Denkmalschutzrat, grundsätzlich keine Entscheidungsbefugnis [3]. Ein Beteiligter kann auch nicht verlangen, daß ein Gutachten des Werbebeirats eingeholt wird. Dies steht allein im Ermessen der Verwaltungsbehörde. Jedoch wird die Bauordnungsbehörde die sachverständige Beurteilung des Werbebeirats bei ihrer eigenen Entscheidung zugrunde legen, schon weil die Beurteilung durch den Werbebeirat eine gewisse Garantie für die objektive Richtigkeit in sich trägt [4]. Eine Entscheidungsbefugnis des Werbebeirats wird auch mit dem Argument abgelehnt, daß eine entscheidende Funktion von Privatpersonen, die den Werbebeirat verkörpern, nicht mit dem Verfassungsgrundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Exekutive zu vereinbaren ist [5].

Simon [6] hat früher im Gegensatz zu seiner Kommentierung der BayBO [7] die Auffassung vertreten, daß bei einer vorgeschriebenen Anhörung, die unterblieben ist, der ergangene Verwaltungsakt fehlerhaft aufhebbar ist. Dieser Mangel kann

---

1 Simon, WiVerw 80, 215; Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 16; Zinkahn, DVBl 51, 398; Plate, S. 151; Zoller, S. 70; Greve, S. 72; van den Boom, S. 73 für den Denkmalrat
2 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 16 am Ende
3 Van den Boom, S. 64
4 Van den Boom, S. 74 für den Denkmalrat
5 So Rauschenbach, MA 53, 29
6 Simon, WiVerw 80, 215
7 Simon, BayBO, Art. 68 Rdnr 16 am Ende

aber noch durch Anhörung des Werbebeirats im Widerspruchsverfahren geheilt werden [1]. Die Nichtanhörung des Werbebeirats ist aber als ein nicht so schwerwiegender Verfahrensfehler anzusehen, daß sie den Verwaltungsakt nichtig macht [2]. Denn die Baubehörde kann selbst in dem Fall, daß der Werbebeirat eine Verunstaltung verneint, entgegen diesem für sie nicht bindendem Votum zu einer Versagung kommen. Will man aber Nichtigkeit annehmen, dann müßte das Votum des Werbebeirats bindende Wirkung haben.

Der Werbebeirat ist nicht irgendein beliebiges, aus Privatpersonen bestehendes Sachverständigengremium, sondern er ist fachlich und persönlich besonders qualifiziert, Beurteilungsmaßstab für eine Verunstaltung zu sein [3]. Um auf diesem Gebiet eine einheitliche Linie zu verfolgen, muß ihm eine möglichst weitgehende Mitbestimmungsaufgabe zukommen [4]. Es ist daher zu fordern, daß eine gutachtliche Stellungnahme über eine Verunstaltung nur von einem Werbebeirat vorgenommen werden kann, da dieser allein die Gewähr dafür bietet, daß sein Urteil wirklich im Sinne der Allgemeinheit ergeht und nicht als Standpunkt eines einzelnen Baubeamten gewertet werden muß [5]. Er hat nur bei solchen Bauanträgen Stellung zu nehmen, bei denen dem Antragsteller die Genehmigung von der Bauordnungsbehörde versagt werden soll. Er hat nicht die Stellung einer Berufungsinstanz, die in ästhetischer Hinsicht letztverbindlich ent-

---

1 Simon, WiVerw 80, 215; ihm folgend Zoller, S. 70
2 Frischmann-Weingart, BayVBl 61, 270 in Fußnote 19
3 Van den Boom, S. 134 für den Denkmalrat
4 Bussmann-Droste, S. 79
5 Greve, S. 72 f.

scheidet [1]. Über ihm ist nach wie vor das Widerspruchsverfahren und gegebenenfalls die gerichtlichen Rechtsmittel angesiedelt. Die Bewertung einer Verunstaltung durch den Werbebeirat stellt sich nicht als abschließendes Beurteilungsprivileg dar. Sie ist vielmehr in vollem Umfang gerichtlich nachzuprüfen, sei es durch die eigene Sachkunde des Gerichts oder sei es durch ein erneutes Sachverständigengutachten mit abschließender Wertungsbefugnis [2].

Diese Vorschläge stellen ein Idealbild dar, das wohl kaum erreicht werden kann. Die Ausführungen haben auch nur das Ziel, die Problematik bezüglich der Werbebeiräte aufzuzeigen. Es ist jedoch erforderlich, wenigstens Teilaspekte davon in die gesetzgeberische Praxis umzusetzen und in das Verwaltungshandeln einzubeziehen.

---

1 a.A. Greve, S. 73 und S. 86

2 a.A. van den Boom, S. 132 f., für den Denkmalrat, der von einem abschließenden, vom Gesetzgeber gewolltem, qualifizierendem Urteil ausgeht, das nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstößt, weil damit nur die Intensität, nicht aber der Grundsatz des vollen gerichtlichen Rechtsschutzes berührt wird.

H. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS DER ARBEIT

Anlagen der Außenwerbung sind dann angemessen, wenn sie in ihrer Qualität der Eigenart des Orts- und Landschaftsbildes entsprechen und sich in ihm einfügen. Erforderlich ist mithin mehr als der Ausschluß von Verunstaltungen, verlangt ist eine harmonische Übereinstimmung mit der Umgebung. Fehlt einer Anlage der Außenwerbung die erforderliche harmonische Einpassung, und ist daher eine angemessene Gestaltung der Umgebung nicht zu erwarten, so wird das Orts- und Landschaftsbild in seiner Eigenart beeinträchtigt. Das Merkmal des "Sich-Einfügens" in § 34 Abs. 1 BBauG, aufgrund dessen das BVerwG im Bauplanungsrecht die Harmonielehre entwickelte, ist uneingeschränkt für das Verunstaltungsrecht zu übernehmen. Da im Bauplanungsrecht positive Gestaltungsanforderungen gestellt werden können, besteht kein Grund, solche Anforderungen nicht auch im Bauordnungsrecht zu stellen. Es gibt keinen verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz, daß die Baugestaltung nur auf die Verunstaltungsabwehr zu beschränken ist. Dem Gesetzgeber steht es frei, sich für die Forderung nach harmonischer Einfügung zu entscheiden oder sich mit der Verunstaltungsabwehr zu begnügen. Auch eine positive Formulierung verfolgt nicht den Zweck einer Geschmacksdiktatur, sondern will, wie die negative Formulierung, die Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes.

Für den örtlichen Bereich sind positive Gestaltungsanforderungen an Werbeanlagen seit langem anerkannt. Eine Beschränkung der jeweiligen Ermächtigungsnormen auf die Verunstaltungsabwehr würde das Instrument der örtlichen Bauvorschrift völlig entwerten, da nichts Entscheidendes mehr zu regeln übrig bliebe. Was eine Baugestaltungssatzung bei anderem Verständnis verbieten dürfte, ist bereits nach den derzeit gültigen Gestaltungsvorschriften der Landesbauordnungen ausgeschlossen.

Hinsichtlich der Bestimmbarkeit ist festzustellen, daß sowohl der positive Begriff des "Sich-Einfügens" wie auch die negative "Abwehr von Verunstaltungen" grundsätzlich in gleicher Weise bestimmbar sind. Sie sind wertausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe, die jedesmal von Fall zu Fall neu bestimmt werden müssen. Positiven Baugestaltungsanforderungen steht Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entgegen. Die Grenzen der zulässigen Sozialbindung des Eigentums werden nicht überschritten. Der Begriff des "Sich-Einfügens" hat durch die Rechtsprechung und Literatur von bauplanungsrechtlicher Seite her eine weitgehende Präzisierung erfahren, die zu einer den rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Bestimmbarkeit führt. Die positiven Gestaltungsziele müssen durch Gesetz festgelegt werden; es darf nicht der Baubehörde überlassen bleiben, diese Ziele von Fall zu Fall neu festzulegen.

Beurteilungsmaßstab für die Frage, ob sich eine Anlage der Außenwerbung harmonisch in die Umgebung einfügt, ist der künstlerisch besonders empfindsame und geschulte Fachmann. Die Auffassung bestimmter Fachkreise läßt sich leichter ermitteln, während über die Auffassungen eines fiktiven Durchschnittsmenschen nur Vermutungen angestellt werden können. Die Bestimmung der Fachleute fällt leichter, da darüber schon die Ausbildung Aufschluß gibt. Sie können Fragen der Bauästhetik wegen ihrer besonderen Sachkunde besser beurteilen als gebildete Durchschnittsmenschen. Bei der Bestimmbarkeit einer Norm kommt es nur auf die Gleichartigkeit der angesprochenen Personen an. So läßt sich für die Beurteilung einer Verunstaltung sowohl unter Experten als auch unter gebildeten Durchschnittsmenschen ein übereinstimmendes Urteil finden.

Um die verunstaltende Wirkung von Anlagen der Außenwerbung zu beurteilen, ist der Werbebeirat das Instrument, das die Anforderungen der Bestimmtheit und der Objektivierbarkeit der Entscheidung bei entsprechender Besetzung am besten er-

füllen kann. Durch ihn werden Schranken und Inhalt des Eigentumsrechts gewährleistet. Durch seine Entscheidung wird auf Verwaltungsebene eine breite Basis gefunden, die einer Geschmacksdiktatur entgegenwirkt, zumal auch Vertreter der Werbewirtschaft Mitglieder der Werbebeiräte sind. Der Werbebeirat ist nicht irgendein beliebiges, aus Privatpersonen bestehendes Sachverständigengremium, sondern er ist fachlich und persönlich besonders qualifiziert, Beurteilungsmaßstab für eine Verunstaltung bzw. für eine Störung der Harmonie zu sein. Es ist zu fordern, daß bei der Entscheidung auf Verwaltungsebene über eine baugestalterisch streitige Frage der Außenwerbung der Werbebeirat zu hören ist, da dieser allein die Gewähr dafür bietet, daß sein Urteil im Sinne der Allgemeinheit ergeht, und nicht als Standpunkt eines einzelnen Verwaltungsbeamten gewertet werden muß. Fehlt die harmonische Einpassung in die Umgebung, hat der Werbebeirat als Fachgremium der Bauordnungsbehörde zu empfehlen, die Baugenehmigung zu versagen.

Auf dem Gebiet des Verunstaltungsrechts kann der Verwaltungsbehörde ein gerichtlich kontrollfreier Raum nicht allein deswegen zugestanden werden, weil die Bewertung von inneren, nur teilweise rational begründbaren Vorgängen abhängt. Eine solche uferlose Wertungsfreiheit, gestützt auf die Vertretbarkeitslehre, wäre eine unzulässige Aushöhlung der Rechtswweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG. Sie würde dazu führen, daß jede Baubehörde die von ihrem Werbebeirat vertretene Auffassung über Gestaltungsfragen durchsetzen könnte, ohne daß ein wirksamer Rechtsschutz bestünde. Es ist zu vermeiden - und dies ist durch die Letztentscheidungsmöglichkeit der Verwaltung zu befürchten -, daß der unbestimmte Rechtsbegriff Verunstaltung bzw. Harmonie zum Einfallstor für objektive Zwecksetzungen wird. Eine objektive Zwecksetzung ist allein dem Gesetzgeber vorzubehalten.

Die Bewertung einer Verunstaltung durch den Werbebeirat stellt sich nicht als abschließendes Beurteilungsprivileg dar. Sie ist vielmehr in vollem Umfang gerichtlich nachprüfbar, sei es durch eigene Sachkunde des Gerichts oder durch ein erneutes Sachverständigengutachten mit abschließender Wertungsbefugnis des Richters. Die Verwaltungsgerichte haben außer in Zweifelsfällen nicht die Verpflichtung, Sachverständige zu hören, weil die entscheidungsberechtigten Verwaltungsrichter durch ihre langjährige fachspezifische Tätigkeit selbst zum Personenkreis der besonders empfindsamen und geschulten Betrachter gehören. Nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung kann das Gericht von sich aus den Maßstab eines künstlerisch oder ästhetisch Geschulten anlegen, wenn es selbst über ein derartig geschultes Urteilsvermögen verfügt, und in der Begründung seiner Entscheidung erkennen läßt, daß es in der Lage ist, diese Beurteilung vorzunehmen.

Lebenslauf

Am 28.4.1955 wurde ich als Sohn des Rechtsanwalts Dr. Paul Engelmann und dessen Ehefrau Margarete Engelmann, geb. Gollwitzer, in Nürnberg geboren.

Vier Jahre besuchte ich die Volksschule und anschließend das Willstätter-Gymnasium in Nürnberg, das ich am 21. Juni 1975 mit dem Abitur verließ.

Am 1. Juli 1975 wurde ich zur Ableistung des Grundwehrdienstes zum Transportbataillon 270 in Nürnberg eingezogen und am 30. September 1976 entlassen.

Im Wintersemester 1976/77 nahm ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg auf, das ich am 9. Dezember 1982 mit Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung beendete. Seit 18. März 1983 bin ich als Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Nürnberg tätig.

Nürnberg, im September 1985